

**INKONSISTENSI PASAL 2 PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 14 TAHUN 2012 TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 8 TAHUN 1953 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5
TAHUN 1960 (UUPA) DALAM PENGATURAN HAK
PENGELOLAAN ATAS TANAH**

SKRIPSI

**Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesajanaan Dalam Ilmu Hukum**

Oleh :

**DELLA ISMI INDRIYAN
NIM: 125010101111095**



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITA BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2016**

HALAMAN PENGESAHAN**INKONSISTENSI PASAL 2 PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 14 TAHUN 2012 TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 8 TAHUN 1953 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960
DALAM PENGATURAN HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH**

Oleh :

DELLA ISMI INDRIYAN

125010101111095

Skripsi ini telah dipertahankan dihadapan Majelis Penguji pada tanggal :

Dan disahkan pada tanggal 8 Agustus 2016

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Dr. Imam Kuswahyono , SH., MHum
NIP.197206222005011002

M. Hamidi Masykur, SH., MKn
NIP. 198004192008121002

Mengetahui:

Dekan Fakultas Hukum

Ketua Bagian Hukum Perdata

Dr. RACHMAD SAFA'AT , SH.,M .Si
NIP.196208051988021001

Dr. BUDI SANTOSO , SH.,LLM
NIP.197206222005011002

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini menyatakan bahwa karya ilmiah hukum ini adalah hasil kerja saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang telah saya sebutkan sumbernya.

Jika di kemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain, saya sanggup dicabut atas gelar keserjanaan saya.

Malang, 8 Agustus 2016
Yang Menyatakan,

DELLA ISMI INDRIYAN

NIM: 125010101111095



KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam yang tidak pernah berhenti melancarkan anugerah dan rahmat-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian yang ditulis untuk tugas akhir atau skripsi yang berjudul **INKONSISTENSI PASAL 2 PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 14 TAHUN 2012 TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 8 TAHUN 1953 DAN UNDANG-UNANG NOMOR 5 TAHUN 1960 (UUPA) DALAM PENGATURAN HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH** sesuai dengan waktu yang telah direncanakan.

Terima kasih yang mendalam penulis ucapkan kepada pihak-pihak yang banyak membantu kelancaran dalam penulisan laporan ini, diantaranya:

1. Bapak Dr. Rachmad Syafa'at, SH.M.Si, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
2. Bapak Dr. Budi Santoso, SH. LLM., selaku Ketua Bagian Hukum Perdata yang telah memberikan bimbingannya kepada penulis;
3. Bapak Dr. Imam Kuswahyono, SH. MHum., selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah memberikan waktu, pikiran dan bimbingannya kepada penulis;
4. Bapak M. Hamidi Masykur, SH. M.Kn., selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan waktu, pikiran dan bimbingannya kepada penulis;
5. Pihak-pihak lain yang turut membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi dan membantu penulis selama masa studi di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menyadari masih banyak kekurangan sehingga masukan dan kritik selalu diharapkan oleh penulis. Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak dan memohon maaf atas segala kesalahan dalam proses penulisan skripsi ini.

Malang, 8 Agustus 2016

DELLA ISMI INDRIYAN

RINGKASAN

Della Ismi Indriyan, Hukum Agraria, Agustus 2016, INKONSISTENSI PASAL 2 PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 14 TAHUN 2012 TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 8 TAHUN 1953 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 DALAM PENGATURAN HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH, Dr. Imam Kuswahyono, SH., MHum, M.Hamidi Masykur, SH., MKn.

Pada Skripsi ini penulis mengangkat permasalahan Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) atas tanah yang diklaim sebagai Barang Milik Daerah Kota Surabaya. Permasalahan tersebut dilatar belakangi oleh Pemerintah Kota Surabaya yang mengeluarkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau disebut dengan “Surat Tanah Hijau” dan menarik uang retribusi atas tanah yang dikuasainya yang diklaim sebagai barang milik daerahnya yang perolehannya diatur dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012, namun dalam perkembangannya status atastanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya diduga tidak memiliki alas hak atas penguasaan tanah dan penarikan uang retribusi dikarenakan Pemerintah Kota Surabaya tidak dapat menunjukkan bukti atas penguasaan tanah berupa sertifikat HPL dan terjadi penyalahgunaan atas tanah tersebut yang tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA).

Skripsi ini mengangkat rumusan masalah: (1) Bagaimana Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dalam pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) ? (2) Bagaimana Solusinya dalam Inkonsistensi antara Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang ada dengan Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam mengatur Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)?

Kemudian Skripsi ini menggunakan metode yuridis empiris dengan metode pendekatan yuridis sosiologis dimana data primer dan sekunder yang diperoleh penulis dianalisis dengan menggunakan teknik diskriptif kuantitatif dan hermeneutik. Dari hasil penelitian di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya dengan metode di atas, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa tanah dalam penguasaan Pemerintah Surabaya dan dikeluarkan IPT sebagian belum terdapat sertifikat. Hal ini juga memenuhi kriteria dari Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan belum menerapkan pengelolaan yang mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1960 (UUPA) Penjelasan Umum Angka II karena tidak terdapat pengawasan yang dilakukan Menteri Dalam Negeri dalam penguasaan tanah, ketidak sesuai fungsi diberikannya Hak Penguasaan tersebut dalam pelaksanaan tugas daerah, luas tanah yang penguasaannya melebihi keperluannya pelaksanaan tugas dari Pemerintah Kota Surabaya. Maka Perlu diadakan menyesuaikan terhadap peraturan yang lebih rendah dalam hal ini Peraturan Daerah Kota Surabaya yang bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi diatasnya yakni Undang-Undang hal ini sesuai dengan asas *lex superior legis inferiori* dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan Pemerintah Kota Surabaya harus segera melakukan sertifikasi atas tanah yang dalam penguasaannya tersebut.



SUMMARY

Della Ismi Indriyan, Agrarian Law, August 2016, **INCONSISTENCY OF ARTICLE 2 LOCAL REGULATION OF SURABAYA CITY NUMBER 14 OF 2012 TOWARDS GOVERNMENT REGULATION NUMBER 8 OF 1953 AND ACT NUMBER 5 OF 1960 CONCERNING BASIC REGULATIONS ON AGRARIAN PRINCIPLES (BRAP) IN REGULATING LAND RIGHTS MANAGEMENT**, Dr. Imam Kuswahyono, SH., MHum, M.Hamidi Masykur, SH., MKn.

In this undergraduate thesis, the researcher took a problem about inconsistency of article 2 local regulation of Surabaya city number 14 of 2012 towards government regulation number 8 of 1953 and act number 5 of 1960 concerning in Regulating Land Rights Management (RLRM) on land that claimed as property owned by Region of Surabaya. This problem existed because of Surabaya Government published Land Use License (LUL) or *Surat Tanah Hijau* and asked for levy money on their owned property land and claimed it as the property that belongs to their region which the income is regulated on article 2 local regulation of Surabaya City Number 14 of 2012, but in the progress, the status of land owned by Surabaya Government seems does not have rights of owning the land and asking for levy money because Surabaya Government cannot show the prove that they owned the land in form of Land Rights Management (LRM) certificate and there is misuse of the land which is not appropriate with Government Regulation Number 8 of 1953 and Act Number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles(BRAP).

This undergraduate thesis took two problem formulations that is: (1) How is inconsistency of article 2 local regulation of Surabaya city number 14 of 2012 considering Management of Region Property towards verse 3 and 8 of government regulation number 8 of 1953 and General Provision Number II Act number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles(BRAP) in Regulating Land Rights Management (RLRM)? (2) How to cope up with inconsistency of article 2 local regulation of Surabaya city number 14 of 2012 considering Management of Region Property towards verse 3 and 8 of government regulation number 8 of 1953 and General Provision Number II Act number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles(BRAP) in Regulating Land Rights Management (RLRM)? In addition, this undergraduate thesis used empirical juridical method and sociological juridical as its approach which primary data and secondary data obtained would be analyzed by quantitative descriptive technique and hermeneutic.

From this research that had been conducted at Board of Building and Land Management Surabaya with such method, the researcher got answers that the land owned by Surabaya Government have LUL but some of them does not have Land

Rights Management (LRM) certificate. This is also fulfill the criteria of verse 3 and 8 of Government Regulation Number 8 of 1953 and do not applying a management yet that in line with Act Number 5 of 1960 (BRAP) General Provision Number II because there is no supervision that should conducted by Minister of Home Affairs about owning the land, there is incompatibility function between right management and implementation of local duty, land area that the authorization is more than the need in conducting duty from Surabaya Government. Thus, it needs to conduct an adaptation towards lower regulation, in this case is Local Regulation of Surabaya city that sourced from the regulation and should not contradict with the higher regulation that is The Act. This is in line with *lex superior legisinferiori* principle in conducting regional autonomy and Surabaya Government should have land certificate of the authorized land soon.



DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan.....	ii
Pernyataan Keaslian Skripsi.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Ringkasan.....	v
Summary.....	vii
Daftar Isi.....	ix
Daftar Gambar.....	xi
Daftar Tabel.....	xii
Daftar Lampiran.....	xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Sistematika Penulisan.....	16

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Konsistensi.....	18
B. Tinjauan Umum Tentang Hak Menguasai Negara.....	20
C. Tinjauan Umum Tentang Hak Pengelolaan Atas Tanah.....	22
D. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah.....	30
E. Tinjauan Umum Tentang Barang Milik Daerah.....	33
F. Tinjauan Umum Tentang Undang-Undang.....	34
G. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Pemerintah.....	37

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	39
B. Pendekatan Penelitian.....	39
C. Lokasi Penelitian.....	40
D. Jenis dan Sumber Data.....	41
E. Teknik Penelusuran Data.....	43
F. Populasidan Sampling.....	44
G. Teknik Analisis Data.....	45
H. Definisi Operasional.....	46

BAB IV INKONSISTENSI PASAL 2 PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 14 TAHUN 2012 TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 8 TAHUN 1953 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 (UPA) DALAM PENGATURAN HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH

A. Gambaran Umum Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya.....	48
--	----

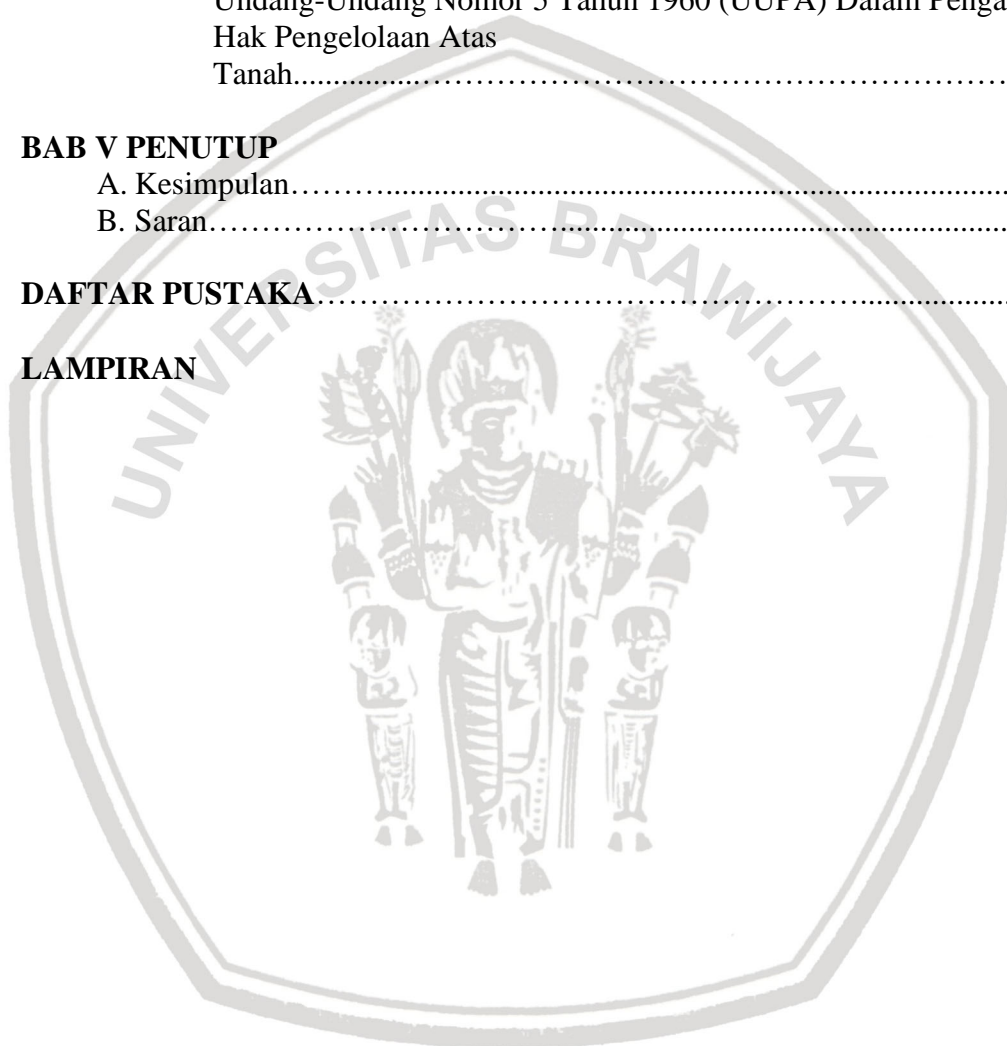
B. Prosedur Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah.....	59
C. Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 Terhadap Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dalam Pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)	68
D. Solusi Atas Inkonsistensi Antara Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 Dengan Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) Dalam Pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah.....	94

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	99
B. Saran.....	100

DAFTAR PUSTAKA.....	103
----------------------------	------------

LAMPIRAN



DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 4.1 Skema Proses Prosedur Permohonan Hak Pengelolaan Atas Tanah.....	59
Gambar 4.2 Skema Proses Prosedur Permohonan HPL dari BPN Kota/Kabupaten Hingga Menteri Agraria dan Tata Ruang.....	64
Gambar 4.3 Skema Pemberian dan Penolakan Permohonan HPL.....	66
Gambar 4.4 Skema Status Tanah Penguasaan Kota Surabaya.....	71
Gambar 4.5 Skema Aliran Putusan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977.....	76



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Penelitian Terdahulu.....	12
Tabel 2. Luas Tanah Yang Termasuk Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Tanah Hijau Tahun 1996.....	78
Tabel 3. Jumlah Surat Keputusan Pemberian Tahun 2011 s/d 2014.....	85



DAFTAR LAMPIRAN

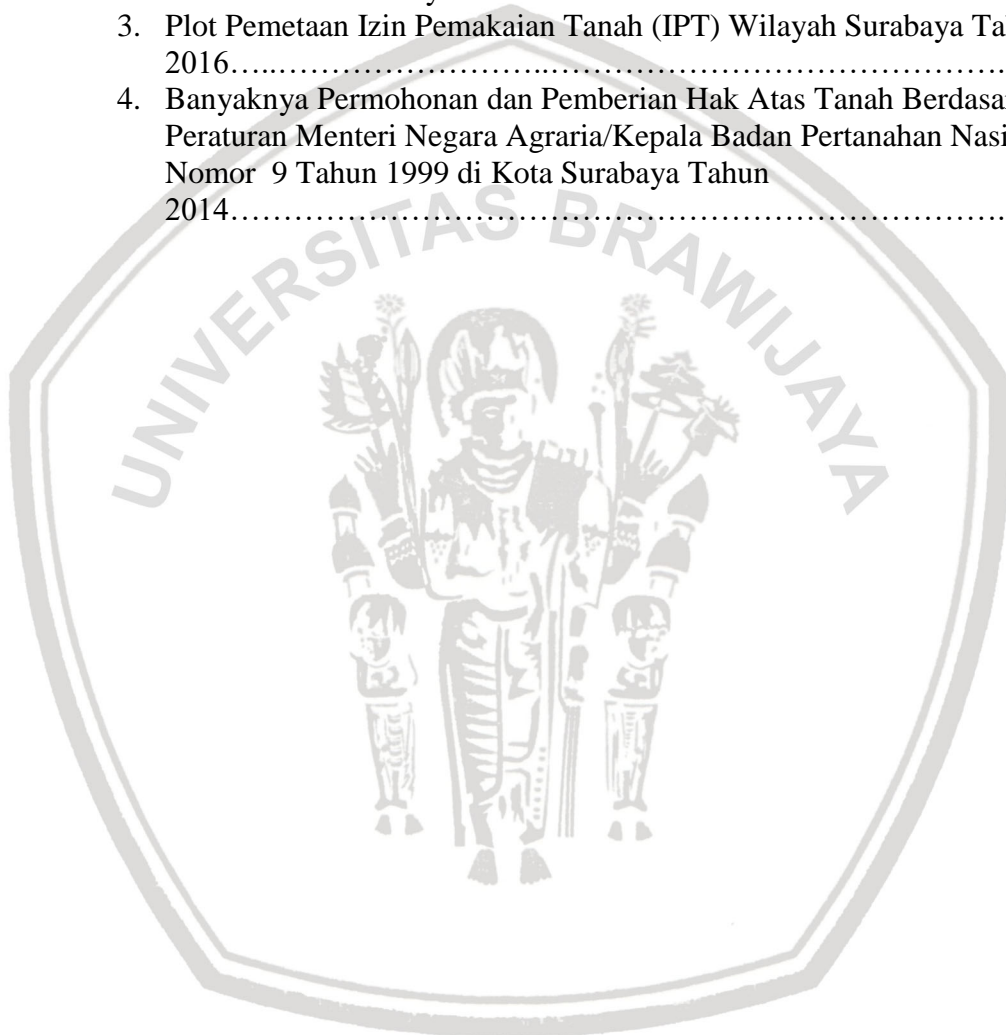
Halaman

A. SURAT-SURAT

1. Surat Penetapan Pembimbing Skripsi.....106
2. Surat Keterangan Pengambilan Data (Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya)107

B. DATA-DATA

1. Struktur Organisasi Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya.....108
2. IPT Seluruh Surabaya.....109
3. Plot Pemetaan Izin Pemakaian Tanah (IPT) Wilayah Surabaya Tahun 2016.....112
4. Banyaknya Permohonan dan Pemberian Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 di Kota Surabaya Tahun 2014.....113



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara hukum. Hukum berfungsi sebagai payung pelindung bagi setiap kepentingan manusia untuk menciptakan suatu tatanan dimasyarakat yang tertib, menciptakan kemakmuran serta menerapkan nilai-nilai keadilan. Dan salah satu cabang Ilmu Hukum yang diharapkan dapat mewujudkan fungsi dari Hukum yang ada di Indonesia adalah Hukum Agraria. Seperti yang telah diketahui bahwa ruang lingkup dan obyek dari Hukum Agraria tersebut adalah mencakup seluruh wilayah kesatuan negara Indonesia baik mengatur antara orang satu dengan orang lain serta mengatur antara subyek-subyek yang diatur dan terkandung dalam Undang-Undang Pokok Agraria, termasuk didalamnya adalah antara dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang dikuasai oleh negara. Hal pokok ini terkandung dan dijelaskan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).¹ Berdasarkan Undang-Undang tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara berhak mengatur Sumber Daya Alam (SDA) yang terkandung di wilayah Indonesia dan melakukan pengawasan dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia dengan Hak Menguasai Negara.

Namun dalam perkembangannya, masalah agraria seperti konflik-konflik yang terjadi dalam pertanahan dan sumber daya agraria merupakan masalah yang

¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (LN RI Thn 1960 No. 104)

sebenarnya telah ada sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau sering disebut sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Perbedaan sistem hukum antara negara penjajah dengan negara yang dijajah sering kali menjadi titik pangkal munculnya konflik hukum, khususnya di Indonesia yang pernah mengalami dualisme hukum yang pernah terjadi yakni antara Hukum Tanah Adat dan Hukum Tanah Barat. Dalam perkembangannya kemudian masalah agraria yang terdapat di Indonesia lebih banyak muncul disebabkan oleh politik hukum agraria nasional yang lebih berorientasi pada kemampuan dari sumber daya alam yang menjadi kontributor utama untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional pada saat ini.² Hal tersebut menjadikan banyaknya penyimpangan hukum dalam peraturan perundang-undangan terutama dalam ranah agraria yang dilakukan semata-mata atas dorongan agar tercapainya suatu tujuan tertentu dari penguasa ataupun golongan yang terdapat dimasyarakat.

Banyaknya masalah mengenai kepentingan agraria khususnya dibidang pertanahan ini tidak sertamerta dapat diselesaikan secara cepat, mudah dengan alasan kompleksitas permasalahan pertanahan, sehingga mendelegasikan berbagai kewenangan atas regulasi pertanahan ditingkat pemerintahan pusat yang sekarang dilimpahkan kewenangannya kepada daerah. Namun pada nyatanya meskipun kewenangan tersebut telah dilimpahkan kepada daerah tetapi pada nyatanya di daerah-daerah juga tidak terhindarkan dari berbagai macam permasalahan mengenai tanah baik dari prosedur-prosedur dalam pengurusan pendaftaran tanah, izin serta pemberian hak atas tanah.

²http://www.academia.edu/6717339/Keadilan_Agraria_dalam_Kerangka_Reforma_Agraria, membahas Reforma Agraria, di akses pada 15 Maret 2015

Salah satu permasalahan yang masih kerap terjadi adalah mengenai permasalahan tanah yang berstatuskan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL). Tanah dengan status Hak Pengelolaan ini banyak kita temui pada kota-kota besar dan daerah-daerah di Indonesia. Bahkan di Surabaya Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) merupakan salah satu kekayaan daerah juga disebut dengan “Tanah Surat Ijo” atau dalam bahasa Indonesia disebut Tanah Surat Hijau. Kota Surabaya sendiri memiliki keistimewaan dalam hak pengelola atas tanah yaitu pemberian Surat Izin Pemakaian Tanah (IPT atau dikenal dengan ‘Surat Hijau’) atas tanah-tanah yang merupakan barang milik daerah Pemerintah Kota Surabaya dengan potensi luas mencapai 1.423 hektar pada tahun 2010. IPT dikeluarkan oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 yang sekarang diganti dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.

Surat Tanah Hijau adalah sebutan bagi Surat Izin Pemakaian Tanah yang di retribusi atau disewakan oleh Pemerintah Kota Surabaya, di era tahun 1970 - 1980 seperti terjadi eforia masyarakat Surabaya yang sebelumnya telah menjalankan hukum adat tentang pertanahan seolah telah diangkat status kepemilikan tanahnya, yaitu berbondong-bondong mendatangi Pemerintah Kota untuk mengikuti Program “Pemutihan” yakni pendaftaran hak atas tanah secara serentak oleh pemerintah dan dari program pemutihan tersebut timbulah hak atas tanah dan terbitnya sertifikat hak atas tanah tersebut yang memiliki kekuatan hukum. Namun yang dijalankan Pemerintah Kota Surabaya pada hakekatnya justru dianggap menjadi pencaplokan tanah-tanah warga yang semula secara hukum adat

sah sebagai kepemilikan, menjadi barang milik Daerah Pemerintah Kota Surabaya (karena dikeluarkansurat Izin Pemakaian Tanah yang sampulnya berwarna hijau /ijo).Di atas lahan yang berstatus tanah surat hijau itu awalnya pada zaman Belanda umumnya dibangun rumah-rumah untuk karyawan. Tanah dengan status Hak Pengelolaan ini terbagi di berbagai kelurahan dan umumnya ditengah kota. Tetapi sekarang tanah bekas tanah ganjaran juga diberlakukan seperti tanah dengan Hak Pengelolaan dan dikuatkan dengan Surat Hijau dan oleh Pemerintah Kota Surabaya Hak Pengelolaan Atas Tanah diatur dan merupakan salah satu dari barang milik Kota Surabaya yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

Dari penjelasan tersebut dapat dipahami adalah bahwa Surat Tanah Hijau merupakan Surat Izin Pemakaian Tanah (IPT) dimana surat izin disebut bukan dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional melainkan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya yang menyatakan bahwa lahan tersebut merupakan barang milik Surabaya dan telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 yang sekarang telah digantikan dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) di Surabaya adalah tanah yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Kota(Pemkot) Surabaya selaku pihak kedua kepadapihak ketiga yakni warga Kota Surabaya untuk memakai tanah tanpa mengubah dari tanah tersebut. Sebagai bukti atas diberikannya izin memakai tanah dari Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) itu kepada warga yang ingin

memakai tanah dikeluarkanlah surat Izin Pemakaian Tanah (IPT) dimana surat tersebut bersampul hijau dan menarik retribusi dari pemakaian tanah. Namun pada dasarnya Pemerintah Kota harus dapat membuktikan alas hak berupa sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah untuk tanah yang dikuasainya, hal ini juga dapat memperjelas status tanah tersebut.

Namun tidak hanya di Kota Surabaya saja tetapi tanah dengan Hak Pengelolaan ini juga dapat dijumpai di Jakarta, Batam, bahkan di Kota Malang. Hal ini membuktikan bahwa tanah yang berstatuskan hak pengelolaan yang ada tidak hanya ada dalam satu wilayah tertentu saja, tetapi juga terdapat di wilayah yang lain. Namun Setiap daerah memiliki permasalahan dan peraturan yang berbeda-beda dalam mengatur Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria status Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) adalah hak atas tanah diluar di Undang-Undang Pokok Agraria. Didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) terdapat dalam pasal 16 ayat 1 menyebutkan bahwa hak atas tanah meliputi:

1. Hak Milik
2. Hak Guna Bangunan
3. Hak Pakai
4. Hak Guna Usaha
5. Dan lain-lain³

Berdasarkan pemaparan pasal diatas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) Hak Pengelolaaan Atas Tanah tidak disebutkan

³Pasal 16, ayat 1, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* (LN RI Tahun 1960 Nomor 104)

didalamnya. Namun dalam Penjelasan Umum Angka II (Pasal 2 ayat 4) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA) Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) tersebut dapat dilihat secara tersirat yakni menyatakan dengan berpedomankan pada tujuan yang disebutkan dalam penjelasan tersebut.⁴

Berdasarkan pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara menyebutkan bahwa :

(1) Di dalam hal pengawasan tersebut dalam Pasal 2 ada pada Menteri Dalam Negeri, maka ia berhak :

- a) Menyerahkan penguasaan itu kepada sesuatu Kementrian atau Jawatan atau Daerah Swatantra untuk keperluan-keperluan tersebut dalam Pasal 4;*
- b) Mengawasi agar supaya tanah Negara tersebut dalam sub a dipergunakan sesuai dengan peruntukannya dan bertindak menurut ketentuan tersebut dalam Pasal 8.⁵*

(2) Didalam hal pengawasan atas tanah Negara pada waktu mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini telah diserahkan kepada suatu Kementrian, Jawatan atau Daerah Swatantra sebagai tersebut pada Pasal 2, maka Menteri Dalam Negeri pun berhak mengadakan pengawasan terhadap penggunaan tanah itu dan bertindak menurut ketentuan dalam Pasal 8.

Sedangkan berdasarkan pada Pasal 8 BAB II Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 menyebutkan bahwa :

Setelah mendengarkan pihak yang bersangkutan, Menteri Dalam Negeri berhak mencabut penguasaan atas tanah Negara sebagai maksud dalam Pasal 2 dan 3 dalam hal:

- (a) Penyerahan penguasaan itu ternyata keliru atau tidak tepat lagi.*
- (b) Luas tanah yang diserahkan penguasaannya itu ternyata sangat melebihi keperluannya;*
- (c) Tanah itu tidak dipelihara atau tidak dipergunakan sebagai mestinya.*

Dari pemaparan Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara dapat disimpulkan bahwa tanah-tanah dalam penguasaan atas tanah Negara ada pada Menteri Dalam Negeri tersebut

⁴Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, (LN RI Nomor 362 Tahun 1953) Pasal 2.

⁵*Ibid.*, Pasal 3.

dapat diserahkan penguasaannya kepada Kementrian dan Daerah Swatantra dan pengawasannya diserahkan pula pada Menteri Dalam Negeri, Menteri Dalam Negeri juga berhak mencabut penguasaan tersebut apabila terjadi ketidak sesuaian penggunaan dan peruntukkannya. Hal ini yang mendasari juga apakah tanah-tanah dalam penguasaan negara di Kota Surabaya ini telah sesuai dengan peruntukkannya dan penggunaannya serta sudahkan terjadi pengawasann yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Daerah Kota Surabaya tersebut.

Untuk pertama kalinya hak pengelolaan diatur dan disebutkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya junco Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintahan Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, yaitu dalam menegaskan pelaksanaan konversi hak-hak penguasaan yang ada pada departemen- departemen dan daerah-daerah swatantra berdasarkan peraturan menteri tersebut. Ketentuan Hak Pengelolaan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak Untuk Keperluan Perusahaan junco Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian.⁶

Jika berimplementasi pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pemerintah Pusat maupun

⁶ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya Jilid I*, Jakarta: Djambatan, hlm .277

Pemerintah Daerah tidak dapat "memiliki" tanah negara tetapi hanya dapat menguasai atas tanah negara. Namun lain halnya menurut Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, berdasar kan Bab II pada Pasal 2 menjelaskan bahwa barang milik daerah adalah barang yang diperoleh dari hibah, barang dari perjanjian atau kontrak, barang yang diperoleh dari putusan pengadilan, dan barang yang diperoleh menurut ketentuan dalam perundang-undangan. Sedangkan Berdasarkan Pasal 1 butir 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa Barang Milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh dari beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Dengan Regulasi ini menjelaskan bahwa Tanah dengan Hak Pengelolaan (Tanah Surat Hijau) tidak tergolong barang milik daerah Kota Surabaya, sebab jika merupakan tanah hasil hibah tidak jelas pihak yang memberi dan menerima hibah. Selain itu, Tidak ada bukti formal yang membuktikan bahwa tanah tersebut menjadi barang dari Pemerintah Daerah Kota Surabaya. Ketidak jelasan dari Hak atas tanah inilah dan tidak ada pembuktian secara jelas bahwa tanah dengan Hak Pengelolaan itu merupakan barang milik Pemerintah Daerah Kota Surabaya inilah yang menimbulkan banyak spekulasi dan menimbulkan ketidak pastian hukum. Apabila terjadi konflik seperti yang terjadi saat ini tentang para pemegang Hak Pengelolaan dan masyarakat yang menempati tanah yang berstatuskan Hak Pengelolaan dengan Izin Pemakaian Tanah yang menuntut hak atas pelepasan tanah tersebut masih ada unsur kekosongan dan kekaburan hukum dalam Hak Pengelolaan Atas Tanah tersebut.

Selain kepada pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga dilakukan kepada apa yang disebut badan-badan otorita, perusahaan-perusahaan negara, dan perusahaan-perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan hak pengelolaan.⁷

Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk merencanakan, menggunakan, menyerakan hak pakai yang dalam jangka waktu tertentu kepada pihak ketiga, dan menerima uang pemasukan ataupun ganti rugi maupun uang wajib tahunan.⁸ Namun siapa yang berhak menerima hasil dari Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) tersebut, apakah masuk dalam Pendapatan Negara atau masuk dalam Pendapatan Daerah tersebut dipertanyakan juga.

Penetapan status Pulau Batam sebagai zona industri lewat Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang daerah Industri Pulau Batam tidak saja membuat perubahan dalam pola kebijakan di bidang Industri, tetapi juga kebijakan di bidang pertanian. Dengan Perubahan status tersebut, kebijakan pertanian menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, untuk selanjutnya disebut Otorita Batam, dengan pemberian Hak Pengelolaan⁹. Namun pada perkembangannya dengan pemberlakuan otonomi daerah yang diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang

⁷Ibid, hlm .278

⁸Departemen Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak Untuk Keperluan Perusahaan*, Permendagri No. 5 Tahun 1974, Pasal 3

⁹ Pemerintah Kota Batam, 2004, *Profil Batam Madani 2004*, Batam; Pemko Batam, hlm.8

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah¹⁰ yang memberikan kekuasaan dan kewenangan kepada masing-masing wilayah daerah untuk mengurus dan mengelola urusan dilingkup wilayahnya sendiri. Kemudian prinsip-prinsip mengenai Peraturan Daerah (Perda) diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Maka dengan hal ini dapat dikatakan merupakan salah satu pembaharuan dalam bidang pelaksanaan dan wewenang dalam pertanahan di Indonesia.

Menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, yang menentukan pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaruan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak diatas tanah Hak Pengelolaan. Dalam pemberian hak ini, Hak Pengelolaan diperoleh dan tanah yang berasal dari tanah negara yang dimohonkan oleh pemegang Hak Pengelolaan. Tata cara perolehan tanah Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah negara diatur dalam Pasal 70 hingga Pasal 75 Peraturan Mentri Agraria Nomor 9 Tahun 1999.¹¹

Sebelumnya Penelitian Kasus Pertanahan di atas Surat Hijau Di Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya ditemukan bahwa, pertama perbedaan persepsi antara masyarakat dan Pemerintah Kota Surabaya dalam merujuk peraturan mengenai masalah penguasaan tanah

¹⁰Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Daerah. Revisi tersebut tidak banyak merevisi tentang masalah pertanahan. Hanya satu pasal yang menyatakan bahwa pelayanan pertanahan diserahkan kepada daerah tanpa adanya penjelasan mengenai pelayanan pertanahan tersebut. Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No.32 Tahun 2004. *Loc. Cit*

¹¹ Steven Santoso, 2013, *PENGENAAN RETRIBUSI OLEH PEMERINTAH KOTA SURABAYA KEPADA TVRI DITINJAU DARI PERDA NOMOR 1 TAHUN 1997 TENTANG IZIN PEMAKAIAN TANAH*, Skripsi, Universitas Surabaya, Surabaya. Hlm 4-5

adalah salah satu penyebab kasus dengan adanya Izin Pemakaian Tanah. Tindakan Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Surat Izin Pemakaian Tanah yang disertai dengan kewajiban membayar uang retribusi. Kedua, implikasi dari Izin Pemakaian Tanah ini mengakibatkan masyarakat tidak dapat memperoleh fungsi sertifikat yang seharusnya mereka peroleh melainkan hanya sebatas surat Izin Pemakaian Tanah yang di keluarkan Pemerintah Kota Surabaya dengan berbagai hak dan kewajiban yang telah ditetapkan.¹² Tentu hal ini tidak sesuai dengan dasar Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi dasar dari Undang-Undang Pokok Agraria bahwa Sumber Daya Alam dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dan yang menjadi pertanyaan apakah dengan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya tersebut sudah mencerminkan bahwa Negara dan khususnya Pemerintah Daerah berpihak pada sebesar-besarnya kepentingan rakyat sebagai subyek hukum dan khususnya pemegang Hak Pengelolaan Atas Tanah atau Pemegang Izin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) ini.

Dengan adanya berbagai ulasan diatas mengenai Hak Pengelolaan Atas Tanah berdasarkan dokumen dan peraturan perundang-undangan yang ada maka penulis dengan ini ingin melakukan penelitian dan mengkaji hal-hal yang terkait dengan konsistensi dari peraturan yang ada terkait Izin Pemakaian Tanah (IPT) diatas Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) apakah telah sesuai dalam ilmu hukum agraria serta perundang-undangan dan bagaimana penyelesaian sengketa apabila terjadi permasalahan ketidak konsistenan kewenangan terkait Izin Pemakaian Tanah (IPT) diatas Hak Pengelolaan Atas Tanah, kewajiban dan hak yang harus dijalankan pemegang Hak Pengelolaan yang harus ditaati serta dijalankan tersebut

¹²M.Noer Kurniawan,2012,*KASUS PERTANAHAN DI ATAS SURAT HIJAU DI KOTA SURABAYA PROVINSI JAWA TIMUR*,Skripsi,STPN Yogyakarta,Yogyakarta. Hlm 1

namun tidak mengabaikan kesesuaian peraturan hingga nantinya tidak menimbulkan permasalahan baru dimasa mendatang yang lebih kompleks. Demikian mengenai judul yang penting untuk dilakukannya penelitian dan kajian ini, diharapkan dari penelitian ini dapat menjadi informasi yang sangat bermanfaat.

Berikut penelitian terdahulu terkait judul yang diangkat sebagai skripsi :

Tabel 1.

Penelitian Terdahulu

No.	TAHUN	IDENTITAS PENULIS	JUDUL	RUMUSAN MASALAH	KETERANGAN
1.	2010	Elita Rahmi (Fakultas Hukum Universitas Jambi)	Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Dan Realitas Pembangunan Indonesia	1. Bagaimana Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Yang Ada di Indonesia ? 2. Bagaimana Praktik Pemanfaatan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan di Indonesia?	Pada penelitian terdahulu ini lebih membahas keberadaan Hak Pengelolaan Atas Tanah di Indonesia dan praktik pelaksanaanya dan pembangunan Hak Pengelolaan secara Nasional. sedangkan pada penelitian ini lebih membahas pada ketidak konsistenan Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 dalam mengatur Tanah dalam Penguasaan

					Negaradan Izin Pemakaian Tanah di Kota Surabaya serta Solusi yang dapat ditempuh di daerah Kota Surabaya.
2.	2013	Arie V. Sendow (Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado)	MasalahPemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara Di Kabupaten Minahasa	1. Apakah Pelaksanaan Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara Kepada Pihak yang Membutuhkan Sudah Sesuai Peraturan Yang Berlaku? 2. Apakah Yang Menjadi Kendala Dalam Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara Di Kabupaten Minahasa? 3. Bagaimana Langkah-Langkah Pemerintah (BPN) Untuk Penyelesaian Masalah Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara di Kabupaten Minahasa?	Pada penelitian terdahulu ini penulis lebih pada pembahasan atas pelaksanaannya Hak Penglolaan kepada pemegangnya, kendala yang dihadapi Kabupaten Minahasa dalam pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah didaerah tersebut,dan Langkah-langkah Pemerintah dan BPN dalam Penyelesaian Masalah Hak Pengelolaan Atas Tanah di Kabupaten Minahasa. Sedangkan dalam penelitian ini penulis lebih membahas akan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 dan peraturan sebelumnya yang mendasari

					pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah dan Izin Pemakaian Tanah di Kota Surabaya, serta penguasaannya di KotaSurabaya.
--	--	--	--	--	---



B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dalam pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) ?
2. Bagaimana Solusinya dalam Inkonsistensi antara Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang ada dengan Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam mengatur Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan dan penelitian dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Guna mengidentifikasi dan menganalisis Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 terhadap Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah 8 Tahun 1953 dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dalam pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) sebagai pecahan Hak Menguasai Negara.

2. Menemukan solusi atas Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 dan upaya pemerintah dalam penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

- a) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam penegakan hukum terutama dalam kekaburan dalam peraturan yang ada dengan Undang-Undang Pokok Agraria terutama mengenai Hak Pengelolaan Atas Tanah (Tanah Surat Hijau).
- b) Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu dan wawasan tentang Hak Pengelolaan Atas Tanah dalam Hukum Agraria dan memberikan gambaran yang jelas khususnya mengenai pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah sebagai pecahan Hak Menguasai Negara Atas Tanah.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi Pemerintah

Hasil Penelitian ini diharapkan mampu menyelesaikan masalah yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan memberi kepastian hukum atas problematika kekaburan yang terdapat pada Pertanahan Nasional.

b) Bagi Masyarakat

Hasil Penelitian ini diharapkan memberi wawasan dan sumbangan pemikiran terutama dalam bidang pertanahan dan kewajiban serta hak-haknya baik selaku pemegang Hak Pengelolaan Atas Tanah atau Surat Tanah Hijau.

c) Bagi Penulis

Penelitian ini sebagai bentuk kontribusi terhadap konsistensi baik Peraturan Daerah, Peraturan Pemerintah, dan Undang-Undang yang ada dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan benar.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Skripsi ini dibagi menjadi lima bab secara berurutan dan saling berkaitan satu sama lain. Berikut uraian singkat pokok-pokok bahasan yang akan dibahas dalam tiap-tiap babnya sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan dikemukakan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini di akan diuraikan mengenai tinjauan umum terkait Konsistensi, Tinjauan Umum Tentang Hak Mengusai Negara, Tinjauan Umum Tentang Hak Pengelolaan Atas Tanah, Tinjauan Umum

Tentang Peraturan Daerah, Tinjauan Umum Barang Milik Daerah, Tinjauan Umum Tentang Undang-Undang, dan Tinjauan Umum Tentang Peraturan Pemerintah

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber bahan hukum teknik memperoleh bahan hukum, dan teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini serta definisi konseptual dan kerangka berfikir.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai analisis terhadap Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 Terhadap Pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) Dalam Pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini akan diuraikan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan serta rekomendasi yang diberikan dari permasalahan yang ada.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Konsistensi

1. Pengertian Konsistensi

Dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) Konsistensi mempunyai arti :

1. tetap (tidak berubah-ubah); taat asas; ajek;
2. selaras; sesuai: perbuatan hendaknya dengan ucapan.

Ahmad Dimiyati Natakusumah (Ketua Badan Legislasi MPR tahun 2013) menyatakan konsisten diperlukan dalam menegakkan kebenaran dalam ranah hukum, menurutnya "Indonesia sebagai negara hukum harus memiliki konsistensi dan setiap warga sama kedudukannya didepan hukum. Konsistensi bukan hanya diperuntukan bagi apartur negara, namun masyarakat yang taat aturan juga menjadi bagian utama bagi perjalanan bangsa dalam menjaga keutuhan dan eksistensinya di masa depan".¹

Dari pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa apabila konsistensi bisa ditegakkan sesuai dengan ideologi negara Indonesia, penegakan hukum, serta penyelenggaraan negara dengan cita-cita menuju masa depan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera dan demokratis serta berkeadilan akan terwujud.

2. Teori Konsistensi

Dalam Perspektif Filsafat Ilmu terdapat metode-metode serta teori-teori yang dipergunakan untuk menguji suatu kebenaran. Salah satu teori mengenai

¹<http://www.antaranews.com/berita/403345/legislator-konsistensi-diperlukan-dalam-menegakan-hukum>, di akses pada 5 Februari 2016

kebenaran dalam Perspektif Filsafat Ilmu adalah Teori Koherensi atau Kosistensi. Teori Koherensi atau Kosistensi dapat digunakan untuk menguji suatu peraturan atau Undang-Undang baik yang akan di buat maupun peraturan yang telah ada.

Menurut Teori ini kebenaran tersebut didasarkan pada suatu pernyataan akan dianggap benar apabila pernyataan tersebut koheren atau konsisten dengan pernyataan-pernyataan sebelumnya yang telah terbukti kebenarannya dan telah diterima kebenarannya menurut logika. Suatu Kebenaran dalam teori ini tidak hanya terbentuk hanya karena pernyataan dan realitas yang terjadi dan ada tetapi juga konsistennya pernyataan yang ada sekarang dengan pernyataan sebelumnya serta terdapatnya interkoneksi serta tidak adanya kontradiksi ataupun pertentangan dikeduanya.

Kelompok Ahli, Plato dengan filosof-filosof modern seperti Hegel, Bradley serta Royce memperluas prinsip koherensi atau konsistensi sehingga meliputi dunia; dengan begitu makatiap-tiap pertimbangan yang benar dantiap-tiap sistem kebenaran yang parsial bersifat terus menerus dengankeseluruhan realitas dan mendapatkan arti dari keseluruhan tersebut ²

Sedangkan dalam Ilmu Perundang-undangan terdapat beberapa fungsi dari peraturan perundang-undangan, dimana salah satu fungsi dari peraturan perundang-undangan adalah sebagai fungsi kepastian hukum. Salah satu syarat untuk menjamin dari kepastian hukum tersebut adalah dalam perundang-undangan tersebut haruslah konsisten dalam perumusannya baik secara *internal* yakni dalam perumusan perundang-undangan yang sama harus tercerminkan adanya hubungan

²<https://ilmufilsafat.wordpress.com/category/teori-kebenaran-dalam-perspektif-filsafat-ilmu/>, di akses pada 5 Februari 2016

satu sama lain yang sistematis antara bahasa, kaidah-kaidah, dan kebakuan susunan. Namun tidak hanya konsisten secara *internal* saja tetapi juga konsisten secara *external* yakni adanya “harmonisasi” antara peraturan perundang-undangan dan dalam perwujudannya di dalam masyarakat.³

B. Tinjauan Umum Tentang Hak Menguasai Negara

Berdasarkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berisi bahwa :

“(1) Atas dasar ketentuan dari Pasal 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi di kuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”

Hal ini berarti bahwasanya bangsa Indonesia membentuk negara Republik Indonesia untuk melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuan bangsa Indonesia dalam memajukan kesejahteraan umum.⁴ Berdasarkan uraian tersebut juga dapat disimpulkan bahwa Hak Menguasai dari Negara atas tanah merupakan wewenang dari Pemerintah Pusat dalam pengaturannya dan tertuang dalam suatu peraturan tertentu serta Pemerintah Pusat berhak menentukan wewenang mana saja dari Hak Menguasai dari Negara (HMN) atas tanah yang diserahkan.

³<https://masalahukum.wordpress.com/2013/09/27/fungsi-peraturan-perundang-undangan>, membahas mengenai Fungsi Perundang-Undangan, di akses pada 18 Maret 2016

⁴Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya Jilid I*, Jakarta: Djambatan, hlm.269

Untuk melaksanakan tujuan tersebut, maka negara Republik Indonesia mempunyai hubungan hukum dengan tanah yang ada didalam seluruh wilayah Republik Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia atas nama Bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya.⁵

Hubungan hukum antara negara Republik Indonesia dengan tanah yang ada didalam wilayahnya itulah yang disebut sebagai Hak Menguasai Negara. Hak ini tidak memberikan kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA).⁶

Penguasaan negara atas tanah di wilayahnya juga didasari dan bersumber pada Hak Bangsa Indonesia yang meliputi kewenangan dari negara pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yakni :

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.⁷

⁵*Ibid.*

⁶ Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria, Op. Cit.*, Pasal 2

⁷*Ibid.*

Dengan kewenangan yang telah dipaparkan diatas yang ada dalam Pasal 2 tersebut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dengan jelas memberikan suatu interpretasi autentik mengenai hak menguasai dari negara yang telah ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hubungan hukum yang sangat jelas bersifat publik dan tujuannya tentu untuk sebesar-besarnya demi dan untuk kemakmuran rakyat . Kewenangan tersebut dilaksanakan oleh negara dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia atau yang berkedudukan sebagai badan penguasa.⁸

C. Tinjauan Umum Tentang Hak Pengelolaan Atas Tanah

Sejak pemerintahan Hindia-Belanda, khususnya pada tahun 1911, banyak instansi pemerintah diberikan penguasaan atas bidang tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya. Dalam tata pemerintahan saat itu dipergunakan istilah “*in beheer*” yang dalam tata hukumnya termasuk hukum publik. Kata “*in beheer*” dapat dibaca antara *Staatsblaad* (Stbl) 1911 Nomor 110 jo Stbl 1940 Nomor 430. Hak Pengelolaan tersebut tidak dari semula bernamakan Hak Pengelolaan tetapi merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda yakni *Beheersrecht*.⁹

Pada masa pemerintahan Republik Indonesia, diatur kembali mengenai penguasaan atas tanah-tanah Negara sebagaimana telah diatur dengan *Staatsblaad* tersebut diatas, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara. Peraturan Pemerintah itu tidak mencabut *Staatsblaad* 1911 Nomor 110 jo Stbl 1940 Nomor 430, tetapi mengesampingkan

⁸Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya Jilid I*, Jakarta: Djambatan, hlm .270-278

⁹ A.P Parlindungan, 1994, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem U.U.P.A*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 6

materi hukum yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah tersebut. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 secara jelas diatur kewenangan Menteri Dalam Negeri atas penguasaan tanah negara yang ditegaskan dalam Pasal 2 yang menyatakan:

“Kecuali jika penguasaan atas tanah negara dengan undang-undang atau peraturan lain pada waktu berlakunya peraturan pemerintah ini, telah diserahkan kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra, maka penguasaan atas tanah negara ada pada Menteri Dalam Negeri.

Tekad pemerintah untuk merubah peraturan-peraturan terkait tentang pertanahan pada waktu itu mengakibatkan terjadi status quo dalam penerbitan hak-hak eigendom (sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Indonesia masih dikuasai oleh rezim B.W). Namun dengan perkembangan perkotaan, Pemerintah Kota memerlukan tanah-tanah dalam pelaksanaan tugasnya, demikian pula banyaknya penyimpangan yang terjadi dari tanah-tanah yang di beli oleh rakyat untuk keperluan pemerintah, termasuk didalamnya adalah Hak Penguasaan dari Pemerintah daerah yang dijual atau ditukar begitu saja tanpa adanya proses yang jelas dilakukan sehingga pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara tersebut.¹⁰

Dapat disimpulkan dari Peraturan Pemerintah (PP) tersebut terdapat keleluasaan merencanakan peruntukkan serta penggunaan. Demikian pula merencanakan menggunakan atas tanah tersebut sebagai keperluan melaksanakan

¹⁰ A.P Parlindungan, *Ibid*.

tugas dan keperluan pemerintah seperti untuk tapak tanah bangunan pemerintah. Dan jika diberikan kepada pihak ketiga maka pemerintah daerah tersebut dapat menarik uang pemasukan atau ganti rugi ataupun uang wajib tahunan untuk uang pemasukan kas daerah.

Dengan adanya Keputusan Presiden tanggal 30 Juli 1953 Nomor 132 diadakan jabatan Menteri Agraria kemudian dengan Keputusan Presiden tanggal 29 Maret 1955 Nomor 55 dibentuklah Kementerian Agraria yang dipimpin oleh Menteri Agraria. Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria, wewenang dalam Negeri dibidang Agraria beralih kepada Menteri Agraria sejak tanggal 1 Agustus 1953. Namun peralihan tugas dan wewenang bidang agraria dari aparat Departemen Dalam Negeri di daerah-daerah barulah beralih kepada Menteri Agraria setelah dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria tanggal 5 Maret 1959 Nomor Pem.19/22/33-7 dan No. SK/63/Ka/59.¹¹

Sedangkan cikal bakal Hak Pengelolaan itu sendiri dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang terkandung dalam Penjelasan Umum Angka II yang berbunyi :

“Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misal hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikan dalam pengelolaan kepada suatu Badan Penguasaan (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.

Istilah Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) baru diperkenalkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang

¹¹<https://xa.yimg.com/kq/groups/.../HPL-Legal+Education+LGS.ppt>, Oleh Arie S. Hutagalung, membahas mengenai Hak Pengelolaan, di akses pada 18 Maret 2016

Kebijaksanaan Selanjutnya. Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang menyinggung mengenai Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) antara lain adalah:

a) Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965

menyatakan bahwa :

“Hak penguasaan atas tanah negara sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 yang diterima pada Departemen-Departemen, Direktorat-direktorat dan Daerah-daerah Swatantara sebelum berlakunya peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi “Hak Pakai” sebagaimana dimaksud dalam UUPA yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi bersangkutan.”

b) Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965

antara lain menyatakan :

“Jika tanah Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut diatas dikonversi menjadi “Hak Pengelolaan” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6 yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.”

Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara tidak hanya kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat hukum adat, tetapi diberikan juga kepada badan-badan Otorita, Perusahaan Negara, dan Perusahaan Daerah, dengan memberikan penguasaan tanah tertentu yang dikenal dengan nama Hak Pengelolaan Atas Tanah. Menurut A.P Parlindungan, Hak Pengelolaan Atas Tanah adalah hak atas tanah diluar Undang-Undang Pokok Agraria.¹²

Sedangkan menurut Soedjarwo Soeromihardjo “Hak-hak pemegang Hak Pengelolaan Atas Tanah meningkatkan kembali pada hak-hak pertuanan dalam

¹²A.P Parlindungan, 1994 ,*Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 1.

tanah pertikelir, sehingga hak-hak yang bertentangan dengan tujuan Undang-Undang Pokok Agraria hidup kembali.”¹³

Boedi Harsono Menjelaskan dalam bukunya bahwa Hak Pengelolaan dalam sistematika hak- hak penguasaan atas tanah tidak dimasukan dalam golongan hak-hak atas tanah.Hak Pengelolaan pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan “gempilan” Hak Menguasai dari Negara¹⁴.Maksud dari pernyataan tersebut adalah Hak Pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah melainkan merupakan Hak Menguasai Negara atas tanah.

Bagian-bagian tanah hak pengelolaan dapat diberikan kepada pihak lainnya dengan berupa hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai.Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang memberikannya atas usulan pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan.Sebagaimana halnya tanah negara, selama dibebani hak-hak atas tanah tersebut, hak pengelolaan yang bersangkutan tetap berlangsung.Setelah jangka waktu hak guna bangunan atau hak pakai yang dibebankan itu berakhir, tanah tersebut kembali dalam penguasaan yang penuh dari pemegang hak pengelolaan.Hak Pengelolaan didaftarkan dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.Tetapi, sebagai tanah “gempilan” hak menguasai darinegara, tidak dapat dipindah tangankan, bahkan tidak memenuhi syarat sebagai suatu jaminan dari utang.¹⁵Meskipun pada kenyataannya yang terjadi adalah sertifikat pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) yang diberikan sebagai tanda bukti masalah disalah artikan oleh masyarakat contohnya di Kota Surabaya yang menjadikannya sebagai jaminan utang di bank, dan yang

¹³Soemardijono, 2006, *Analisis Mengenai Hak Pengelolaan (HPL)*, Jakarta:Penerbit LembagaPengkajianPertanahan (LPP),hlm Sampul Belakang

¹⁴*ibid.*, hlm .277

¹⁵*Ibid.*,hlm 281.

lebih memprihatinkan lagi oleh bank setifikat tersebut diterima sebagai bukti adanya jaminan dalam utang-piutang.

Dalam Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bagunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, pada Pasal 1 ayat 2 menjelaskan bahwasanya Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.¹⁶ Dari hal tersebut dapat diartikan bahwasanya hak yang terkandung didalamnya bukanlah salah satu dari hak atas tanah, melainkan merupakan wujud dari pelimpahan hak menguasai dari negara yang berdasarkan daripada ketentuan Pasal 33 ayat (3) dalam Undang-Undang Dasar 1945.¹⁷

Hak Pengelolaan memberi kewenangan :

- a) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan
- b) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya
- c) Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan

¹⁶ Bab 1, Ketentuan Umum, Pasal 1, Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bagunan, dan Hak Palai Atas Tanah.*

¹⁷Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali amandemen.Namun, Pasal 33 Ayat (3) tidak mengalami perubahan. Berdasarkan amandemen ke empat Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ditambah menjadi lima ayat. Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33

Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang “Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah”, sesuai dengan peraturan perundangan agraria yang berlaku”

Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (“UU BPHTB”) yang diperbaharui oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.
2. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan-Selanjutnya, diatur bahwa hak beheer (PP No.8 Tahun 1953) dapat dikonversi menjadi Hak Pengelolaan atau Hak Pakai.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara dikenal dengan istilah hak beheer, atau hak penguasaan atau hak pengelolaan.
4. Dalam Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Pokok Agraria digunakan istilah Pengelolaan untuk memberikan sebutan atau nama pada tanah yang diserahkan ke dalam penguasaan Daerah Swatantra atau Badan Penguasaan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya ataupun yang diberikan dalam penguasaan masyarakat hukum Adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional.
5. Surat Keputusan Menteri Agraria tanggal 20 Januari 1962 No. Sk. VI/5/Ka tentang Pendaftaran Hak Penguasaan dan Hak Pakai

6. Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor Sk. 12/Ka Tahun 1963 tentang Konversi Hak Opstal dan Erfpacht di atas Tanah Eigendom
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya.
8. Diakui adanya hak pengelolaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 Pasal 11.
9. Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 Tentang Rumah Susun, yakni pada Pasal 7.
10. Terakhir tegas diakui adanya Hak Pengelolaan dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan .

Dari pemaparan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai atas tanah yang merupakan pelimpahan wewenang dari pusat yakni negara kepada pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan diatas yang mengatur apa saja kewajiban serta hak yang diterima oleh pemegang Hak Pengelolaan Atas Tanah .

Sedangkan cikal bakal Hak Pengelolaan itu sendiri dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang terkandung dalam Penjelasan Umum Angka II yang berbunyi :

“Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misal hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikan dalam pengelolaan kepada suatu Badan

Penguasaan (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.

Meninjau pemaparan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Negara dapat memberikan kekuasaan atas tanahnya kepada daerah, jawatan dan masyarakat hukum adat untuk pelaksanaan pengelolaan keperluannya/tugasnya untuk sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dengan menerbitkan suatu hak menurut Peraturan Pemerintah.

D. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah

Pengaturan otonomi, dalam berbagai undang-undang organik yang pernah berlaku selama ini sering sekali dapat kita temui perbedaan bahkan bertentangan antara yang satu dengan yang lain. Misalnya pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat berbeda sama sekali padahal kedua Undang-undang tersebut lahir atas perintah Undang-Undang Dasar 1945 Pra-amandemen terlalu sederhana, dimana hanya diatur dalam satu Pasal saja.¹⁸ Sehingga pembuat undang-undang organik memegang semacam *mandate blanko* yang diisi sesuai dengan konfigurasi politik yang dominan.

Setelah dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pada Perubahan Kedua, Pasal 18 yang semula terdiri dari satu ayat saja didalamnya berubah menjadi 7 (tujuh) ayat serta ditambah 18A dan 18B yang terdiri masing-

¹⁸ Pasal 18 UUD 1945 Pra Amandemen menyatakan demikian “ Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintah negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

masing 2 (dua) ayat. Setidaknya terdapat 7 (tujuh) prinsip yang terkandung di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen, yaitu :

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2);
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5);
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18a ayat 1);
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum ada beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2);
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1);
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3);
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat 2).¹⁹

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang lahir Pasca Amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dapat menjadi titik pijak penataan penyelenggaraan desentralisasi yakni pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah daerah dan otonomi daerah, karena telah membawa perubahan baru pada ranah paradigma, pola serta fungsi pokok penyelenggaraan pemerintah daerah. Artinya adalah dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi awal dari suatu kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam mengatur apa saja yang ada didalam wilayahnya tersebut serta penyelenggaraannya.

¹⁹ Bagir Manan, 2001, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, hlm 4.

Dalam pelaksanaan kewenangan mengenai kepentingan masyarakat maka Kepala Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menetapkan dan mengeluarkan Peraturan Daerah (PERDA). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur beberapa prinsip mengenai Peraturan Daerah (PERDA) yakni:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- 3) Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- 4) Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 5) Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah;
- 6) Peraturan Kepala daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Peraturan Daerah.
- 7) Peraturan Daerah diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan Kepala Daerah dimuat dalam berita daerah;

- 8) Peraturan daerah dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Peraturan Daerah (PPNS Perda dan Peraturan Kepala daerah).²⁰

Dari beberapa prinsip tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan oleh Kepala Daerah berdasarkan persetujuan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dimana peraturan tersebut dibuat dalam rangka membantu penyelenggaraan otonomi suatu daerah sesuai dengan ciri khas daerah tersebut dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

E. Tinjauan Umum Tentang Barang Milik Daerah

Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau yang diperoleh dari atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lain yang sah²¹. Pemegang kekuasaan dari pengelolaan Barang Milik Daerah serta yang berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan barang milik daerah tersebut adalah Gubernur/ Bupati/ Walikota .

Di dalam pengelolaan barang milik daerah penguasa tidak hanya berwenang menentukan kebijakan saja, melainkan juga dalam pengawasan dan pengamanan, pemanfaatan, pemeliharaan baik berupa tanah dan atau bangunan, dan selain tanah dan/atau bangunan. Maksud dari pengawasan dan pengamanan pada barang milik daerah adalah melakukan kegiatan pengendalian dan pengurusan barang milik daerah dalam tindakan upaya hukum, dalam bentuk

²⁰Lihat Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

²¹Pasal 1 Butir 3, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (LN RI Nomor 92 Tahun 2014)

fisik serta administratif. Pemanfaatan dari barang milik daerah yakni memberdayakan barang milik daerah dalam bentuk sewa, kerjasama pemanfaatan, pinjam pakai, bangun guna serah dan bangun serah guna dengan tidak mengubah status kepemilikan dari barang milik daerah yang tidak digunakan sesuai tugas pokok dan fungsi SKPD. Selanjutnya pemeliharaan dari barang milik daerah adalah tindakan yang dilakukan agar barang milik daerah dalam keadaan siap dan baik untuk dipergunakan secara berdaya dan berhasil guna.²²

F. Tinjauan Umum Tentang Undang-Undang

1. Pengertian Undang-Undang

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertian Undang-undang adalah Ketentuan dan peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (mentri, badan eksekutif, dan sebagainya), disahkan oleh parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat, badan legislatif, dan sebagainya), yang ditandatangani oleh Presiden atau Kepala Pemerintahan atau Raja yang mempunyai kekuasaan mengikat.²³

Undang-undang dapat dipergunakan dalam arti formal dan arti material. Dalam arti formal pengertian Undang-undang adalah bentuk peraturan yang dibentuk oleh badan pembentuk Undang-Undang (DPR), menurut tata cara yang telah ditentukan, dituangkan dalam bentuk yang telah ditentukan pula serta diundangkan sebagaimana pada mestinya.

²²<http://www.setdaprovkaltim.info/perkap/istilah-penting-pengelolaan-barang-milik-daerah/>, membahas mengenai Istilah Penting Pengelolaan Barang Milik Daerah, di akses pada 18 Maret 2016

²³<http://kbbi.web.id/undang-2>, di akses pada 13 Februari 2016

Sedangkan dalam arti material pengertian Undang-Undang meliputi semua bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang berwenang dan mempunyai kekuatan mengikat dalam kehidupan dalam masyarakat. Jadi artinya disini tidak terikat oleh bentuk tertentu maupun lembaga pembuatnya yang tertentu, Undang-Undang dalam pengertian ini termasuk dalam pengertian mulai dari tingkat tertinggi yakni Undang-Undang Dasar sampai peraturan yang lebih rendah (Peraturan Desa) yang biasa dikenal dengan peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud Undang-Undang pokok atau aturan lainnya.²⁴

2. Muatan Yang Terkandung Dalam Undang-Undang

A. Hamid S. Attamimi mengklasifikasikan 9 (sembilan) materi muatan Undang-Undang, yaitu:

- 1) Yang tegas-tegas diperintah Undang-Undang Dasar dan TAP MPR;
- 2) Yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar;
- 3) Yang mengatur HAM;
- 4) Yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
- 5) Mengatur pembagian kekuasaan negara;
- 6) Yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tinggi negara;
- 7) Yang mengatur pembagian wilayah /daerah negara;
- 8) Yang mengatur tentang siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan dan;

²⁴ Sirajuddin, dkk (Ed.), 2015, Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Malang;Setara Press, hlm.68

- 9) Yang dinyatakan oleh suatu Undang-Undang Dasar untuk diatur dengan Undang-Undang.²⁵

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara tegas diatur bahwa persoalan-persoalan yang perlu diatur dalam materi muatan sebuah undang-undang adalah :

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.²⁶

Dari pemaparan diatas terlihat bahwa tidak ada perbedaan yang sangat substansi antara pendapat pakar hukum dengan hukum positif yang terdapat dalam UU No.12 tahun 2011 mengenai materi muatan Undang-Undang.

G. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah (PP) dibuat oleh presiden untuk melaksanakan Undang-undang, seperti yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan :

*“Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”*²⁷

²⁵Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta; Kanisius, hlm.130

²⁶Pasal 10 , Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, *Op.cit*

²⁷Pasal 5 ayat 2 , Undang-Undang Dasar 1945 , *Op.cit*

Peraturan Pemerintah hanya berisi ketentuan lebih lanjut dari ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang, untuk itu seharusnya setiap Undang-Undang haruslah mencantumkan secara tegas jika menghendaki diaturnya lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.²⁸

Menurut Attamimi terdapat lima karakter khusus mengenai Peraturan Pemerintah yakni:

- 1) Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu ada Undang-Undang yang menjadi ‘induknya’;
- 2) Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana;
- 3) Ketentuan Peraturan pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan;
- 4) Untuk ‘menjalankan’, menjabarkan atau merinci ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk, meskipun ketentuan Undang-Undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas;

Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.²⁹

²⁸Sirajuddin, dkk (Ed.), *Op.Cit*, hlm.68

²⁹Maria F.I Soeprapto, *Op.Cit*, hlm. 99

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Dalam Laporan Penelitian ini, jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian Yuridis Empiris. Penelitian Yuridis Empiris digunakan karena menguji hirarki serta Inkonsistensi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria karena terjadinya kekaburan hukum dalam mengatur pecatatan barang milik daerah Kota Surabaya, pengelolaan dan penguasaan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) yang terdapat di Kota Surabaya serta penerapannya langsung di masyarakat.

Oleh karena itulah dilakukannya penelitian ini dengan menganalisis dan melihat dari Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 14 tersebut dengan penguasaan dan pengelolaan atas tanah di Kota Surabaya oleh Pemerintah Daerah Kota Surabaya melalui Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya.

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan pada skripsi ini adalah Pendekatan Yuridis Sosiologis

Pendekatan Yuridis Sosiologis yakni karena akan mengkaji Inkonsistensi Pasal 2 dari Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2012 terhadap Pasal 3 dan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Undang-Undang Pokok Agraria mengenai tanah dalam penguasaan daerah Kota Surabaya dalam kenyataannya dan penerapandengan tujuan dan maksud untuk menemukan fakta-fakta yang ada (*fact-finding*) berkaitan dalam implementasi Hak Pengelolaan Atas Tanah di wilayah daerah Kota Surabaya, yang kemudian dilakukannya identifikasi (*problem-identificatio*) serta upaya penegakan hukum dan solusi (*problem-solution*) dalam permasalahan yang dihadapi dalam skripsi ini.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Surabaya, yang mana pemilihan lokasi penelitian berdasarkan pertimbangan obyektif adalah karena terdapat Inkonsistensi pada Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 terhadap Pasal 3 dan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam mengatur Hak Pengelolaan Atas Tanah di Kota Surabaya, dimana tanah yang belum jelas bersertifikat Hak Pengelolaan (HPL) telah diterbitkan Surat Izin Pemakaian Tanah (IPT) dan diklamoleh Pemerintah Kota Surabaya merupakan Barang Milik Daerah tanah di Kota Surabaya. Selain pertimbangan obyektif tersebut, pemilihan lokasi penelitian berdasarkan pula pada tujuan dilakukannya penelitian ini.

D. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

1. Jenis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan bahan hukum Primer, dan Sekunder sebagai berikut :

a. Data Primer :

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang diperoleh dari pengetahuan, pemahaman, sikap, tindakan, persepsi, pengalaman dan lain-lain yang diperoleh langsung dari pihak Dinas Pengelolaan Bangunan yang mengelola barang milik daerah Kota Surabaya dan yang selaku mengeluarkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang sering disebut dengan Surat Tanah Hijau, Pemegang Surat Tanah Hijau, dan subyek-subyek lain yang mendukung dalam penelitian ini.

b.Data Sekunder :

- a. Undang-Undang Dasar 1945, Penjelasan Umum Angka II (Pasal 2 dan 4), dan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA),Penjelasan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 Bab II pasal 2, dan Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang BPHTB, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27

Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

- b. Arsip dan artikel koran mengenai tanah dalam penguasaan Pemerintah Kota Surabaya.
- c. Lembaran Perjanjian Izin Pemakaian Tanah (IPT) Kota Surabaya.
- d. Bahan-bahan yang diperoleh dari Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya.
- e. Yurisprudensi dari perkara tentang Hak Pengelolaan Atas Tanah yang telah mendapat putusan dari pengadilan.
- f. Buku-buku terkait dengan penelitian dan naskah akademik dari penelitian-penelitian yang sudah ada sebelumnya dengan maksud mengidentifikasi, menemukan konflik norma dan solusi dari konflik norma tersebut.
- g. Pendapat para ahli :
 - 1) Boedi Harsono: Mendiskripsikan tentang Hak Pengelolaan Atas Tanah yaitu tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara kepada pemegang Haknya.
 - 2) Soemardjono: Mendiskripsikan hak-hak atas pemegang Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) yang meningkatkan kembali hak pertanahan yang bertentangan dengan tujuan Undang-Undang Pokok Agraria.

2. Sumber Bahan Hukum

Berikut merupakan sumber data tempat ditemukannya informasi terkait dalam penelitian ini:

a. Sumber Data Primer :

Berasal dari Pihak Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya selaku penerbit Izin Pemakaian Tanah (IPT), dan Kepala Seksi Pemanfaatan Tanah I .

b. Sumber Data Sekunder :

Berasal dari pihak Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya, pemegang Izin Pemakaian Tanah (IPT), jurnal-jurnal online, dan artikel-artikel dari surat kabar.

E. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Data yang diambil dari penelitian ini adalah :

a. Data Primer :

Melakukan Wawancara baik terstruktur ataupun tidak terstruktur serta Tanya jawab langsung pada Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya dan responden lain terkait dengan penelitian ini dengan menggunakan pedoman wawancara.

b. Data Sekunder:

Melakukan studi kepustakaan dan studi dokumentasi dengan mempelajari sumber kepustakaan berupa buku, peraturan perundang-undangan di Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas

Brawijaya, artikel dari surat kabar. Meneliti dan mengakses website-website, jurnal *online*, hasil penelitian terdahulu serta literatur-literatur, dan data yang diperoleh dari Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya terkait Izin Pemakaian Tanah (Surat Tanah Hijau) .

F. Populasi dan Sampling

a. Populasi

Populasi yang dimaksudkan pada penelitian ini adalah obyek dan subyek yang memiliki karakteristik dan kualitas tertentu di suatu wilayah generalisasi yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari serta kemudian ditarik suatu kesimpulan¹. Dalam hal ini, populasi yang dipilih dalam Penelitian ini adalah pemegang Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Tanah Hijau, Petugas yang menerbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) berada di Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertugas membantu Pemerintah Kota Surabaya sebagai Pemegang Hak Pengelolaan (HPL) dalam melaksanakan Otonomi Daerah, serta tokoh masyarakat.

b. Sampling

Sampling atau Sampel merupakan bagian populasi dari penelitian sebagai wakil representatif dari keseluruhan untuk dapat diteliti. Sampling yang akan diambil dalam penelitian ini menggunakan purposive sampling yakni sample yang dipilih serta digunakan berdasar pada pertimbangan

¹Sugiyono, 2012, *METODE PENELITIAN PENDIDIKAN "Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hlm. 297

atau penelitian subjektif, jadi dalam penelitian ini peneliti menentukan responden manakah yang dianggap dapat menjadi wakil dari populasi

Sampling yang digunakan dalam penelitian ini sebagai responden adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bekerja di Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya yang dianggap mewakili populasinya, 1 orang tokoh masyarakat, 2 orang pemegang Izin Pemakaian Tanah (Surat Tanah Hijau) di Kota Surabaya.

G. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum pada penelitian ini menggunakan teknik analisis data primer dan sekunder.

- a) Data primer di analisis dengan deskriptif kuantitatif yaitu prosedur pemecahan masalah diteliti dengan menggunakan cara memaparkan data yang diperoleh dari hasil wawancara dan data yang di peroleh pada studi lapangan baik dari Pegawai Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, pemegang Izin Pemakaian Tanah (IPT) serta responden lain yang berupa pengakuan dan kesaksian berkaitan dengan Hak Pengelolaan Atas Tanah di Kota Surabaya dan penerbitan Surat Izin Pemakaian Tanah (HPL). untuk kemudian di olah dan disusun secara sistematis dan kemudian disajikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang mendiskripsikan serta bertujuan untuk menguraikan berbagai permasalahan yang terkait Hak Pengelolaan Atas Tanah sehingga didapatkan sebuah uraian mengenai Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan

Barang Milik Daerah terkait Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Tanah-Tanah Negara dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di dalam Pengaturan Izin Pemakain Tanah (Surat Tanah Hijau) sebagai barang milik daerah atas Tanah dalam penguasaan negara.

- b) Data sekunder di analisis dengan hermeneutik yakni menggunakan metode penafsiran dalam menganalisis kesesuaian hasil wawancara dari nara sumber dan data yang didapat dengan bahan hukum yang tertulis. Data-data serta bahan hukum yang telah diperoleh akan ditelaah terlebih dahulu guna memilah bahan hukum tertulis yang relevan dan tidak relevan kemudian menjelaskan dan menerjemahkan dari Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012, peraturan lain, serta literatur dari perpustakaan.

Kemudian data yang terkumpul dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang kemudian diuraikan secara induktif, yakni mengkaji dimulai dari hal-hal yang bersifat khusus menuju hal-hal yang bersifat umum dengan disesuaikan pada sistematika pembahasan dengan berakhir pada sebuah bentuk kesimpulan, solusi dan penutup tentang judul yang dibahas dalam skripsi ini.

H. Definisi Operasional

1. Hak Pengelolaan Atas Tanah

Adalah hak untuk menguasai tanah yang langsung dikuasai oleh Negara yang memberi wewenang pada pemegangnya untuk merencanakan, menggunakan, dan menyerahkan bagian-bagian dari tanah

tersebut kepada pihak ketiga dengan Hak Milik, Hak Pakai, dan Hak Guna Bangunan.

2. Hak Menguasai Negara

Adalah hak menguasai bumi, air, dan ruang angkasa dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya oleh Negara yang memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan, menentukan dan mengatur untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atas tanah dan sumber daya alam (SDA) di wilayah Indonesia.

3. Peraturan Daerah

Adalah hukum tertulis yang dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang dalam suatu daerah yang berisikan aturan-aturan yang mengikat umum dalam suatu daerah.

4. Undang-Undang

Adalah aturan hukum yang dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden dan mengikat secara umum warga negara.

BAB IV

INKONSISTENSI PASAL 2 PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 14 TAHUN 2012 TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 8 TAHUN 1953 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 (UUPA) DALAMPENGATURAN HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH

A. Gambaran Umum Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya.

1. Nama dan Sejarah Berdirinya Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya.

a. Nama Kantor : Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya

Nomor Telepon : (031) 5343051

b. Sejarah Berdirinya Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah

Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah (DPBT) merupakan salah satu organisasi dinas dari 18 organisasi dinas Kota Surabaya, selain sekretariat (satu sekretaris, 4 asisten dan 10 bagian), 11 lembaga teknis lain, 1 Satuan Polis Pamong Praja, 1 Sekretariat DPRD Kota Surabaya, 31 Kecamatan, dan 163 Kelurahan. Kepala DPBT bertanggung jawab kepada walikota Surabaya melalui Sekretaris Daerah Kota Surabaya dengan tugas dan fungsi berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kota Surabaya jo Peraturan Walikota Surabaya nomor 91 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya, yakni melaksanakan kewenangan Daerah di bidang

pengelolaan bangunan dan tanah serta melaksanakan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Provinsi. Berikut disampaikan sejarah terbentuknya DPBT:

1. Pada tahun 1955, Pembentukan PERUSAHAAN TANAH KOTA BESAR SURABAYA yang merupakan perubahan dari Perusahaan Tanah zaman kolonial Belanda yang dibentuk berdasarkan *Stats Gementeraad van Surabaya* nomor 16 tanggal 25 Nopember 1931.
2. Pada tahun 1968, Kewenangan Urusan Perumahan diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II dengan dibentuknya Kantor Urusan Perumahan Surabaya berdasarkan Perauran Daerah Propinsi Daerah Tingkat I No.5 Tahun 1968 tentang Penyerahan tugas urusan Pemerintahan kepada Pemda Tingkat II.
3. Pada tahun 1972, Perusahaan Tanah Kota Besar Surabaya diubah menjadi DINAS TANAH RUMAH KOTA SURABAYA berdasarkan Keputusan Walikotamadya daerah Tingkat II Surabaya tanggal 5 April 1972 nomor: 476/K/1972, urusan perumahan masih diurus KUPS.
4. Pada tahun 1990, Urusan Perumahan merupakan kewenangan dari Dinas Perumahan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.
5. Pada tahun 1995, Perubahan nama Dinas Tanah Rumah Kota Surabaya menjadi DINAS PENGELOLAAN TANAH DAN RUMAH KOTA SURABAYA berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1995.

6. Pada tahun 1997, Perubahan nama dari Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah tersebut menjadi DINAS PENGELOLAAN TANAH KOTA SURABAYA berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997 sedangkan Dinas Perumahan Daerah menjadi DINAS PERUMAHAN DAN PENYEKUTAN LINGKUNGAN.

7. Pada tahun 2001, Pada bulan Juli 2001, Dinas Pengelolaan Tanah Kota Surabaya dan Dinas Perumahan dan Penyehatan Lingkungan Kota Surabaya digabung menjadi satu dengan nama DINAS TANAH DAN RUMAH KOTA SURABAYA.

8. Pada tahun 2005, Dinas Tanah dan Rumah berubah menjadi BADAN PENGELOLAAN TANAH DAN BANGUNAN KOTA SURABAYA berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 15 Tahun 2005.

9. Pada Tahun 2008, Badan Pengelolaan Tanah dan Bangunan berubah menjadi DINAS PENGELOLAAN BANGUNAN DAN TANAH KOTA SURABAYA berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008.¹

2. Lokasi Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya

DinasPengelolaan Bangunan dan Tanah (selanjutnya disingkat **DPBT**) adalah salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya dan merupakan salah satu dari 18 (delapan belas) Dinas yang ada di Kota Surabaya.

¹<http://dpbt.surabaya.go.id/>, di akses pada 22 Mei 2016

Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya sebagai tempat dilakukannya penelitian ini berlokasi di Jalan Taman Surya Nomor 1 Kota Surabaya yang berada tepat di belakang Gedung Balai Kota Surabaya.

3. Visi dan Misi Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya

Visi Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah adalah Terwujudnya Pelayanan Tanah dan Bangunan yang Berkualitas dengan Pengelolaan yang Profesional dan Dinamis sesuai Perkembangan IT .

Misi Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah adalah :

- a. Meningkatkan kualitas pelayanan publik yang efektif dan efisien.
- b. Meningkatkan sarana dan prasarana yang memadai dengan SDM yang berkompeten.
- c. Mewujudkan profesionalisme sistim pengelolaan yang dinamis, adaptif, transparan, kondusif dan komprehensif.

Berdasarkan uraian di atas tersebut dapat disimpulkan bahwa Visi dan Misi Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya adalah mewujudkan pelayanan public dalam bidang tanah dan bangunan dengan pengelolaan professional demi meningkatkan sarana dan prasarana umum di Kota Surabaya.

4. Tugas dan Fungsi Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya

Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan di bidang pengelolaan bangunan dan tanah. Sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertugas untuk membantu tugas Walikota Surabaya dalam melaksanakan Otonomi Daerah, DPBT berada di bawah Walikota Surabaya dan bertanggungjawab secara langsung kepada Walikota Surabaya atas setiap pelaksanaan dan tugas yang dibebankan.

Berdasarkan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kota Surabaya sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 20 Tahun 2014 dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 27 Tahun 2013, DPBT untuk dan atas nama Kepala Daerah melaksanakan kewenangan Kepala Daerah di bidang pengelolaan bangunan dan tanah serta melaksanakan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Provinsi.

Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan Bidang :

- a. Pertanahan ;
- b. Pekerjaan Umum ;

c. Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah mempunyai fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengelolaan bangunan dan tanah ;
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas ;
- d. Pengelolaan ketatausahaan Dinas ; dan
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

5. Produk dan Layanan Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya

A. Sekretariat

Sekretariat mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah di bidang kesekretariatan.

Rincian tugas Sekretariat sebagai berikut :

- a. Pemrosesan administrasi perizinan/rekomendasi;
- b. Pelaksanaan koordinasi perencanaan program, anggaran dan laporan dinas;
- c. Pelaksanaan pembinaan organisasi dan ketatalaksanaan;
- d. Pengelolaan administrasi kepegawaian;

- e. Pengelolaan surat menyurat, dokumentasi, rumah tangga dinas, kearsipan dan perpustakaan;
- f. Pemeliharaan rutin gedung dan perlengkapan/peralatan kantor;
- g. Pelaksanaan hubungan masyarakat dan keprotokolan;
- h. Pembentukan Tim Penilai Tanah dan atau Bangunan;
- i. Penerimaan hasil penaksiran nilai tanah dan atau bangunan dari Lembaga/Tim Penilai Tanah dan bangunan;
- j. Penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari kantor pertanahan dan instansi terkait;
- k. Pemberian izin/pinjam pakai/sewa, pemakaian tanah, bangunan dan rumah.

B. Bidang Pengadaan dan Pengamanan

Bidang Pengadaan dan Pengamanan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah di bidang pengadaan dan pengamanan.

Rincian tugas Bidang Pengadaan dan Pengamanan sebagai berikut :

- a. Pemrosesan teknis perizinan / rekomendasi sesuai Bidangnya ;
- b. Penyusunan lokasi;
- c. Pembentukan panitia pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. Pelaksanaan inventarisasi;
- e. Pelaksanaan musyawarah;

- f. Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian;
- g. Pelaksanaan pemberian ganti kerugian;
- h. Pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor pertanahan kota;
- i. Pelaksanaan fasilitasi pengelolaan aset daerah pemekaran skala kota;
- j. Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Sarana (PSU) bantuan pusat.

C. Bidang Pemanfaatan Tanah

Bidang Pemanfaatan Tanah mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah bidang pemanfaatan tanah.

Rincian tugas Bidang Pemanfaatan Tanah sebagai berikut :

- a. Pemrosesan teknis perizinan / rekomendasi sesuai Bidangnya ;
- b. Pembentukan tim koordinasi tingkat kota ;
- c. Pemeriksaan lapang dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) kota ;
- d. Pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah;
- e. Penyusunan perumusan bahan penetapan kebijakan pengelolaan investasi dan aset daerah berupa tanah ;
- f. Pelaksanaan pengelolaan investasi dan aset daerah berupa tanah.

D. Bidang Pemanfaatan Bangunan

Bidang Pemanfaatan Bangunan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah dibidang pemanfaatan bangunan.

Rincian tugas Bidang Pemanfaatan Bangunan sebagai berikut :

- a. Pemprosesan teknis perizinan / rekomendasi sesuai bidangnya ;
- b. Pengelolaan bangunan gedung dan rumah negara yang menjadi aset pemerintah kota di luar gedung dan rumah yang dikelola oleh SKPD ;
- c. Penyusunan perumusan bahan penetapan kebijakan pengelolaan investasi dan aset daerah berupa bangunan ;
- d. Pelaksanaan pengelolaan investasi dan aset daerah berupa bangunan ;
- e. Penetapan kebijakan pengelolaan BLU kota ;
- f. Pengawasan BLU kota ;
- g. Penetapan harga sewa rumah ;
- h. Pengawasan dan pengendalian pengelolaan rusun dan rusus;
- i. Penyedia tanah Rusunawa dan Rusunami lengkap dengan Prasarana, sarana, Utilitas (PSU) dan melakukan pengelolaan dan pemeliharaan diperkotaan, pusat kegiatan, perdagangan / produksi.

E. Bidang Pengendalian

Bidang Pengendalian mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah di bidang pengendalian.

Rincian tugas Bidang Pengendalian sebagai berikut :

- a. Pemrosesan teknis perizinan / rekomendasi sesuai bidangnya
- b. Pelaksanaan penyuluhan;
- c. Penyelesaian sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian;
- d. Penerimaan dan pengkajian laporan pengaduan sengketa tanah garapan;
- e. Penelitian terhadap obyek dan subyek sengketa;
- f. Pencegahan meluasnya dampak sengketa tanah garapan;
- g. Pelaksanaan koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya;
- h. Pelaksanaan fasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak;
- i. Pembentukan tim pengawasan pengendalian;
- j. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- k. Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian;
- l. Pengawasan pengelolaan investasi dan aset daerah kota;
- m. Pelaksanaan sosialisasi NSPM penyediaan lahan untuk pembangunan perumahan di kota.

6. Struktur Organisasi Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya

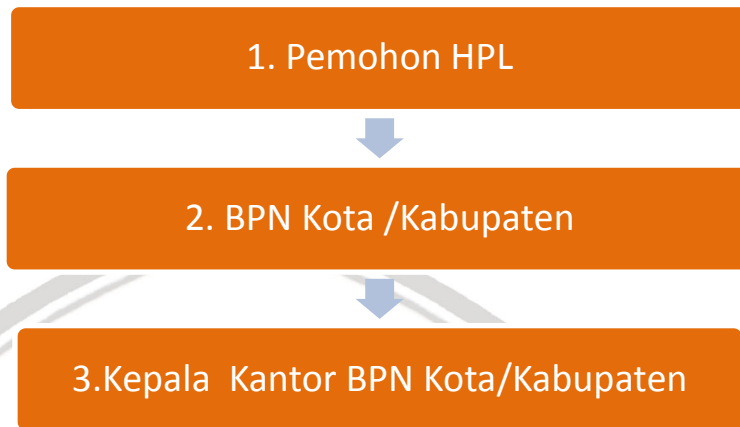
1. Kepala Dinas
2. Sekretaris
 1. Kasubag Keuangan
 2. Kasubag Umum dan Kepegawaian
3. Kepala Bidang Pengadaan & Pengamanan
 1. Kasi Pengadaan
 2. Kasi Pengamanan
4. Kepala Bidang Pemanfaatan Tanah
 1. Kasi PT I
 2. Kasi PT II
 3. Kasi Gambar dan Pemetaan
5. Kepala Bidang Pemanfaatan Bangunan
 1. Kasi P Rumah I
 2. Kasi P Rumah II
6. Kepala Bidang Pengendalian
 1. Kasi Penanganan Sengketa Tanah
 2. Kasi Penanganan Sengketa Bangunan
 3. Kasi Penyuluhan & Penertiban
7. Ka UPTD I
8. Ka UPTD II
9. Ka UPTD III

Data dapat dilihat selengkapnya pada *Lampiran 1*.

B. Prosedur Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah

Gambar 4.1

Skema Proses Prosedur Permohonan Hak Pengelolaan Atas Tanah



(Sumber : Pasal 70, 71 dan 72 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dikutip 21 Mei 2016 dan selanjutnya diolah oleh penulis)

I. Syarat-syarat Permohonan Hak Pengelolaan

Subyek yang dapat mengajukan permohonan pemberian HPL :

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b. Badan Usaha Milik Negara;
- c. Badan Usaha Milik Daerah;
- d. PT. Persero;
- e. Badan Otorita;
- f. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah.

Badan-badan hukum sebagaimana dimaksud diatas dapat diberikan HakPengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan denganpengelolaan tanah.²

Permohonan Hak Pengelolaan diajukan secara tertulis yang berisikan dan memuat:

1. Keterangan mengenai pemohon:

- a) Nama badan hukum,
- b) Tempat kedudukan,
- c) Akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik:

- a. Bukti pemilikan dan bukti perolehan tanah berupa sertipikat, penunjukan atau penyerahan dari pemerintah, pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau bukti perolehan tanahlainnya;
- b. Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya);
- c. Jenis tanah (pertanian/non pertanian);
- d. Rencana penggunaan tanah;
- e. Status tanahnya (tanah hak atau tanah negara);

3. Lain-lain:

²Pasal 67, Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun1999 *tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan* .

- a. Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah- tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon;
- b. Keterangan lain yang dianggap perlu.

Permohonan Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 dilampiri dengan:

- a. Foto copy identitas permohonan atau surat keputusan pembentukannya atau akta pendirian perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Rencana pengusahaan tanah jangka pendek dan jangka panjang;
- c. Izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah atau surat izin pencadangan tanah sesuai dengan Rencana tata ruang Wilayah;
- d. Penunjukan atau penyerahan dari pemerintah pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau surat-surat bukti perolehan tanah lainnya; Bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa sertifikat,
- e. Surat persetujuan atau rekomendasi dari instansi terkait apabila diperlukan;
- f. Surat ukur apabila ada.
- g. Surat pernyataan atau bukti bahwa seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah.

II. Berikut Tata Cara Pemberian Hak Pengelolaan

1. Permohonan Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud diatas diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor wilayah Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.³ Contohnya untuk di wilayah Kota Malang maka permohonan HPL serta berkas-berkas persyaratan yang telah dijabarkan sebelumnya tersebut diajukan kepada Kementrian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Kantor Kota/Kabupaten daerahnya yang nantinya berkas permohonan tersebut akan diterima oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten .
2. Setelah berkas permohonan diterima Oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten :
 1. memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik.
 2. mencatat pada formulir isian.
 3. memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian.
 4. memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya-biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai ketentuan peraturanperundang-undangan yang berlaku.
3. Tahap selanjutnya yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan/BPN Kota/Kabupaten adalah :
 - (1) Kepala Kantor Pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan Hak Pengelolaan sebagaimana

³Pasal 70, *Op.cit*

dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(2) Dalam hal tanah yang dimohon belum ada surat ukurnya. Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada kepala Seksi Pengukuran Dan Pendaftaran Tanah untuk mempersiapkan surat ukur atau melakukan pengukuran.

(3) Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten memerintahkan kepada:

a. Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau petugas yang ditunjuk untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang sudah terdaftar, sepanjang data yuridis dan data fisiknya telah cukup untuk mengambil keputusan yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah (konstatering Rapport) atau;

b. Tim Penelitian Tanah untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang belum terdaftar yang dituangkan dalam berita acara atau;

c. Panitia Pemeriksa Tanah A untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah selain yang diperiksa sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah.

(4) Dalam hal data yuridis dan data fisik belum lengkap Kepala Kantor Pertanahan memberitahukan kepada pemohon untuk melengkapinya.

- (5) Setelah permohonan telah memenuhi syarat. Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Provinsi disertai pendapat dan pertimbangannya.⁴

Gambar 4.2

Skema Proses Prosedur Permohonan HPL dari BPN Kota/Kabupaten
hingga Menteri Agraria dan Tata Ruang

3. Kepala Kantor BPN Kota /Kabupaten

4. Kepala Kantor Wilayah Provinsi

5. Menteri Agraria dan Tata Ruang RI

(Sumber : Pasal 72,73, dan 74Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dikutip 21 Mei 2016 dan selanjutnya diolah oleh penulis)

4. Setelah berkas permohonan HPL yang sebelumnya telah melewati proses dan memenuhi dari persyaratan yang telah ada, maka selanjutnya berkas dan permohonan tersebut disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Provinsi yang selanjutnya :

⁴ Pasal 72 ,*Ibid.*

(1) Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (5), Kepala Kantor Wilayah Provinsi memerintahkan kepada Kepala Bidang Hak-hak Atas Tanah untuk:

1. Mencatat dalam formulir isian;
2. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten yang bersangkutan untuk melengkapinya.

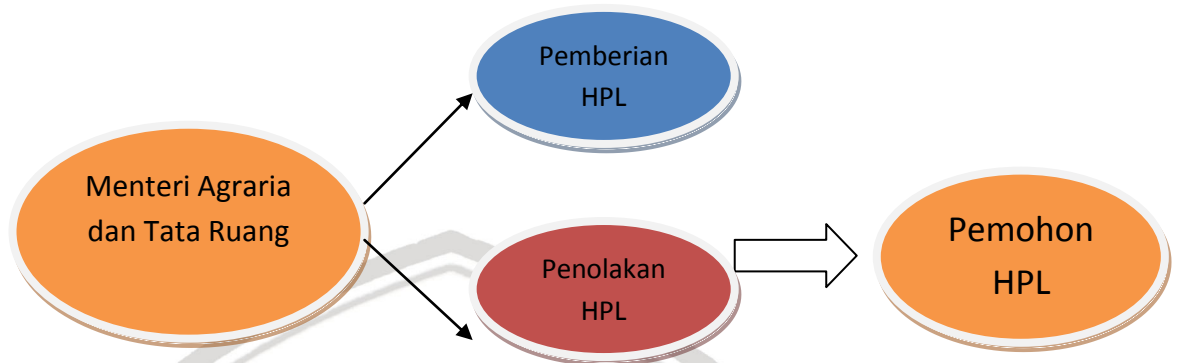
(2) Kepala Kantor Wilayah Provinsi meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisikatas tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (5) dan memeriksa kelayakan permohonan Hak Pengelolaan tersebut untuk diproses lebih lanjut sesuai denganketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(3) Setelah permohonan telah memenuhi syarat, Kepala Kantor Wilayah Provinsi yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Menteri disertai pendapat dan pertimbangannya.⁵

⁵Pasal 73, *Ibid*.

Gambar 4.3

Skema Pemberian dan Penolakan Permohonan HPL



(Sumber : Pasal 74 dan 75 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dikutip 21 Mei 2016 dan selanjutnya diolah oleh penulis)

5. Selanjutnya :

- (1). Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam poin 4 (Pasal 73 ayat 1), Menteri memerintahkan kepada Pejabat yang ditunjuk untuk:
 1. Mencatat dalam formulir isian.
 2. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Wilayah yang bersangkutan untuk melengkapinya.
- (2). Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan memperhatikan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam poin 4 yang ketiga (Pasal 73 ayat 3) dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya

dikabulkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(3). Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam poin 4 yang ketiga (Pasal 73 ayat 3), Menteri menerbitkan keputusan pemberian Hak Pengelolaan atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.⁶

6. Keputusan pemberian atau penolakan pemberian Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (3) disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sesampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.⁷

Menurut Skema diatas dapat dijelaskan bahwa Menteri Agraria dan Tata Ruang berwenang untuk memberikan ataupun menolak dari permohonan sertifikasi dari Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dengan pertimbangan Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota/Kabupaten serta Kepala Kantor Wilayah Provinsi dan alasan yang menjadi dasar dari penerbitan sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL), yang selanjutnya diputuskan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang Indonesia.

Jika Permohonan Pemberian HPL tersebut diterima maka Negara memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :

- 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.

⁶Pasal 74, *ibid.*

⁷Pasal 75, *ibid.*

- 2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- 3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan:
 - a) Hak Milik
 - b) Hak Guna Bangunan, atau
 - c) Hak Pakai,
- 4) Menerima dan memungut uang pemasukan .⁸

C. Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14

Tahun 2012 Terhadap Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dalam Pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)

Dalam suatu pemerintahan dalam suatu Negara baik pemerintah pusat, pemerintah tingkat Daerah/Provinsi, hingga Kota dan Kecamatan pasti mendapati permasalahan-permasalahan yang ada di lingkup wilayahnya. Hal tersebutlah yang mendorong untuk dibuatnya suatu produk hukum yang diharapkan menjadi pedoman dan dasar-dasar diselenggarakan suatu pemerintahan baik tingkat Nasional, dan Daerah dengan benar dan sesuai norma-norma dan nilai-nilai yang ada dalam bangsa dan Negara. Salah satu permasalahan yang kerap terjadi adalah produk hukum yang mengatur mengenai kebijakan-kebijakan Agraria. Sampai saat ini yang menjadi

⁸ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Op.Cit.*

dasar peraturan dibidang pertanahan Nasional adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau sering disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), namun dengan perkembangan zaman pada saat ini terdapat permasalahan-permasalahan dalam bidang pertanahan yang dapat dikatakan sudah tidak terjangkau dan banyak kasus yang tidak terselesaikan mengenai ketimpangan penguasaan tanah yang selama ini melahirkan ketidakadilan penguasaan tanah, konflik agraria, hingga kepastian hukum menjadi cakupan obyek pendaftara tanah dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan yang pendorong untuk dilakukannya Reforma Agraria.⁹

Salah satu permasalahan yang terjadi dan masih menjadi polemik didalam masyarakat adalah mengenai Hak Pengelolaan Atas Tanah yang terdapat di Kota Surabaya. Permasalahan berawal dari tindakan Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah mengeluarkan dan menerbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang sering disebut warga Kota Surabaya dengan Surat Tanah Hijau diatas tanah yang sebagian belum bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)¹⁰ dan Pemerintah Daerah Kota Surabaya tersebut mengklaim bahwa tanah tersebut merupakan barang milik daerah dengan mengelola dan mengaturnya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.

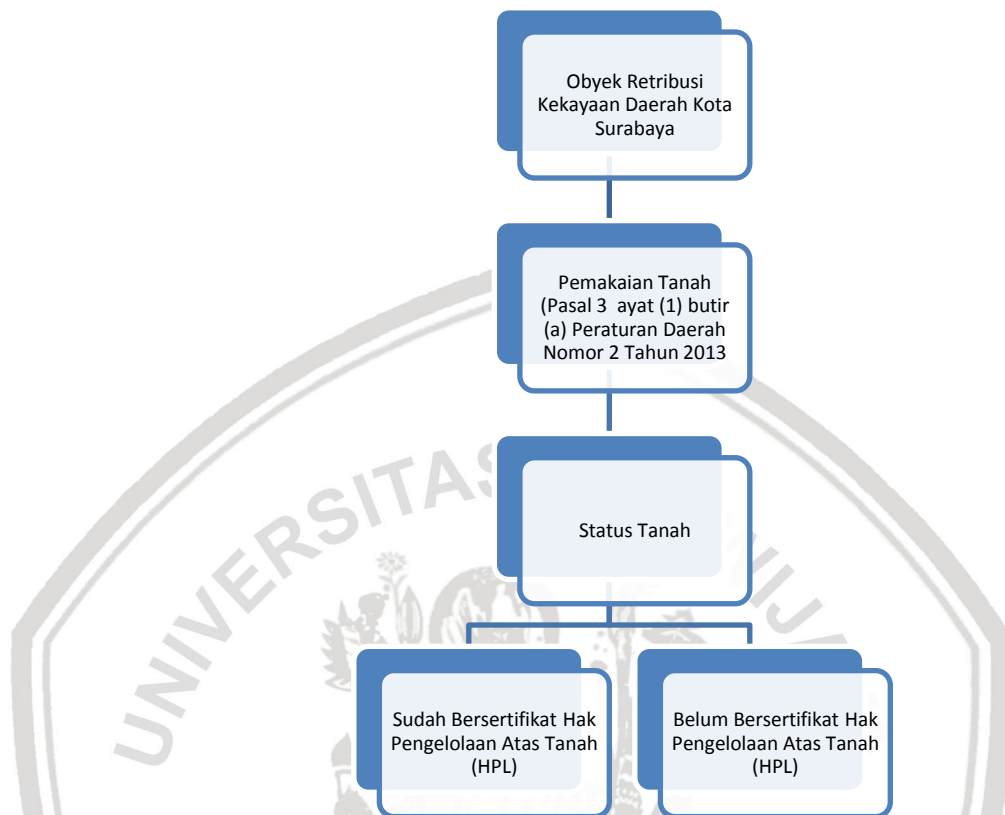
⁹Kompas, *Transisi Agraria dan RUU Pertanahan*, Oleh Galih Antreanto, Rabu, 2 Maret 2016.

¹⁰Hasil Wawancara dengan Ibu Linda Novianti selaku Kepala Seksi Pemanfaatan Tanah I Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, 23 Mei 2016.

Selain hal tersebut, Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah tidak hanya mengeluarkan dan menerbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT), namun juga Izin Pemakaian Bangunan dan juga menarik uang retribusi dari pemakaian tanah tersebut. Hal ini tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2010 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.¹¹ Pemakaian tanah merupakan salah satu obyek dari retribusi kekayaan daerah Kota Surabaya, perihal tersebut di paparkan pada Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara oleh peneliti kepada Ibu Linda Novianti. SH.MH selaku Kepala Seksi Pemanfaatan Tanah I Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya memaparkan bahwa tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya status tanah tersebut terbagi menjadi dua, yakni :

¹¹*Ibid.*

Gambar 4.4**Skema Status Tanah Penguasaan Kota Surabaya**

(Sumber : Data yang diperoleh dari hasil wawancara Kepala Seksi Pemanfaatan Tanah I Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya pada 24 Mei 2016 dan selanjutnya diolah oleh penulis)

Jadi dapat disimpulkan bahwa salah satu objek retribusi kekayaan daerah kota Surabaya tersebut adalah baik tanah yang telah bersertifikat yang berbentuk sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) atas nama Pemerintah Kota Surabaya dan tanah yang statusnya belum bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) tercatat sebagai barang milik daerah di Sistem Informasi Management Barang Daerah (SIMBADA) yang selanjutnya atas keduanya dikeluarkan dan diterbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT), penerbitan Izin Membuka Tanah, serta pemberian izin/pinjam pakai/sewa, pemakaian tanah, bangunan dan rumah. Dari hal

tersebut Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah menarik retribusi kepada para pemegang Izin tersebut. Hasil Pungutan dari retribusi Izin Pemakaian Tanah (IPT) kemudian disetorkan secara bruto ke Kas Umum Daerah paling lama 1 (satu) hari kerja (Pasal 21 angka 3 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah).¹²

Dari hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti juga didapatkan informasi bahwa Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang diklaim oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai salah satu obyek kekayaan daerahnya ini juga telah diatur dalam beberapa peraturan dan undang-undang, yakni :

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah yang telah diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- 3) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah yang diganti dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.
- 4) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

¹²Hasil Wawancara dengan Ibu Linda Novianti selaku Kepala Seksi Pemanfaatan Tanah I Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, 24 Mei 2016.

- 5) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2010 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Menurut pemaparan oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, peneliti dapat menyimpulkan bahwa obyek tanah yang diterbitkan oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah belum semuanya telah beralaskan hak dan bersertifikat Hak Pengelolaan. Hal tersebut jelas terjadi inkonsistensi dengan Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang berbunyi :

“(1) Barang milik daerah meliputi :

a. barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN;

b. barang yang berasal dari perolehan yang sah

(2) Barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

a. barang yang diperoleh oleh hibah/ sumbangan atau sejenisnya;

b. barang yang diperoleh sebagai pelaksana dari perjanjian/kontrak;

c. barang yang diperoleh dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau

d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya tersebut jelas disebutkan bahwasanya barang milik daerah haruslah sesuai dengan perolehannya dan alas hak yang jelas dalam memperolehnya, dapat disimpulkan bahwa tanah yang dibebani dengan Izin Pemakaian Tanah (IPT) diatas tanah yang belum bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) tersebut tidak dapat ditariknya uang retribusi karena Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang tidak dapat diterapkan sebagai salah satu dasar hukum dari dikeluarkannya dan diterbitkannya Surat Izin Pemakaian Tanah (IPT). Dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang

Pengelolaan Barang Milik Daerah, pada Pasal 2 disebutkan barang milik daerah harus dibuktikan dengan peolehan yang sah, yakni jika tanah berupa sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan sebelum terbit sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) pegang Hak Pengelolaan tidak boleh mengadakan perjanjian yang timbul dari Hak Pengelolaan¹³. Sedangkan tanah-tanah tersebut sebagian belum bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL).

Dari wawancara terhadap nara sumber pada Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah memaparkan bahwa dasar dan alas hak dari pengaturan dan pengelolaan tanah yang belum bersertifikat tersebut adalah karena telah terdaftarnya pada Sistem Informasi Management Barang Daerah (SIMBADA).

Perlu diketahui bahwa Hak Pengelolaan adalah bagian dari Hak Negara untuk menguasai tanah dimana Negara melimpahkan sebagian kewenangan untuk menguasai tanah kepada suatu departemen, direktorat atau daerah swatantra. Menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tersebut Hak Pengelolaan memberi wewenang untuk :

- 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan ;
- 2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;

¹³Pasal 1 ayat (2), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang *Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya* .

- 3) Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang “Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah”, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Tanah dengan Hak Pengelolaan haruslah didaftarkan terlebih dahulu di Kantor Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, Kantor Pertanahan Tingkat II dan kemudian hak-hak yang berasal dari Hak Pengelolaan itu harus menempuh prosedur Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972, yaitu hak-hak apa saja yang boleh, tata cara pemberian hak dan mengajukan permohonan hak kepada instansi yang berhak, yaitu sampai dengan 2000 m² oleh Gubernur/Walikota. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan nasional dan jika di atas dari luas 2000 m² oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan hak-hak yang timbul dari Hak Pengelolaan harus didaftarkan di Kantor Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah.¹⁴

Pengajuan permohonan dan pendaftaran Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) tersebut oleh Pemerintah baik Kabupaten atau Kota harus sesuai

¹⁴A.P Parlindungan, 2015 ,*Hak Pengelolaan menurut sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 17

dengan dengan prosedur yang ditetapkan Oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota dimana pengajuan hak oleh yang memohon dengan peruntukan, pematangan tanah dengan berpedoman pada *master plan/zoning*.¹⁵ Sebelum terbit sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah, pemegang Hak Pengelolaan Atas Tanah tidak boleh mengadakan perjanjian pemberian hak yang timbul dari Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) .

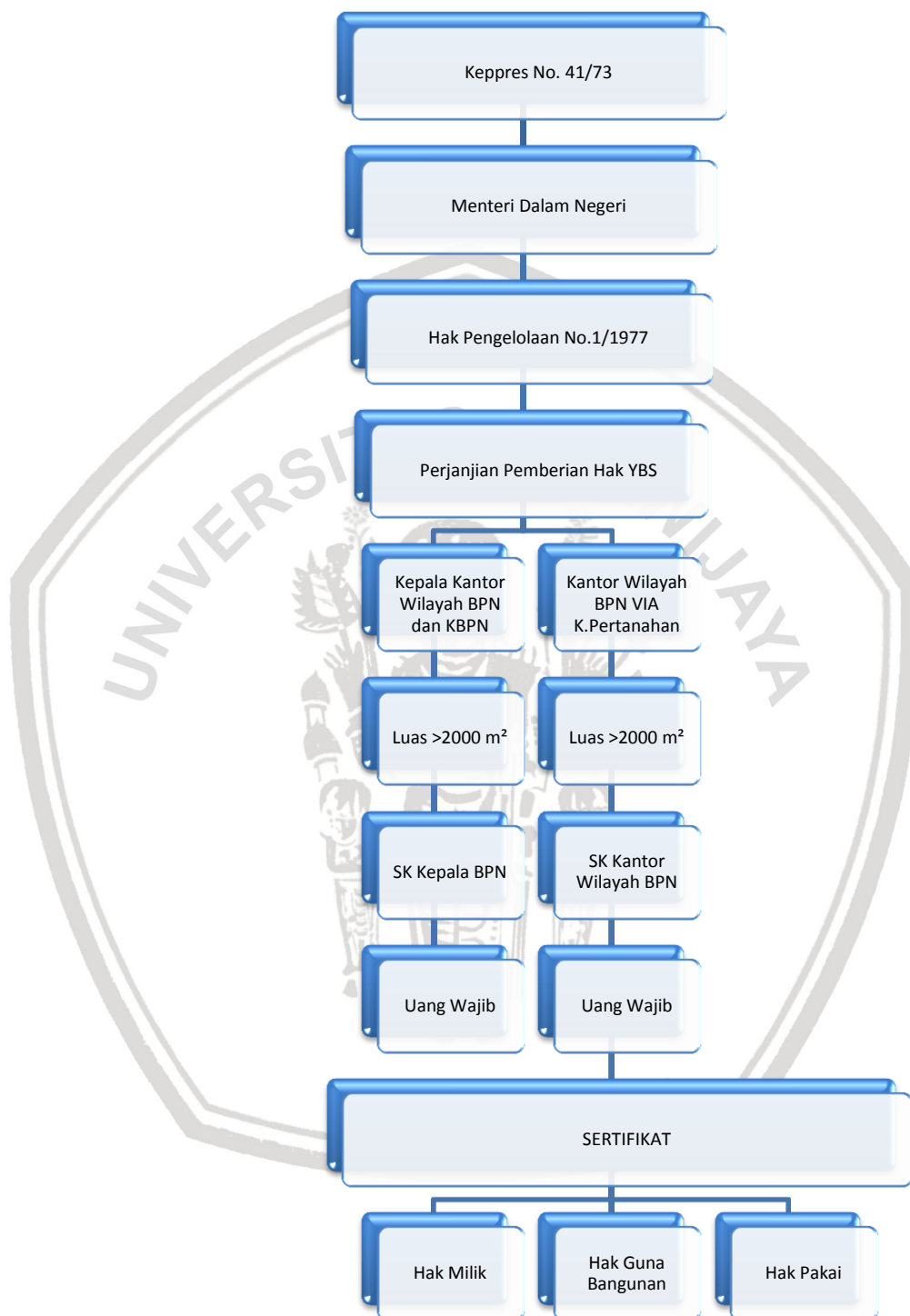
Berikut Bagan HPL dan Mekanisme Pemberian Hak Yang Berasal Dari HPL¹⁶:



¹⁵*Ibid.* hlm. 37

¹⁶*Ibid.* hlm.40

Gambar 4.5
Skema Tata Aliran Putusan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977



(Sumber : A. P. Parlindungan (2015:40))

Berdasarkan pemaparan dan bagan diatas dapat disimpulkan bahwa setelah terbitnya sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota, Pemegang Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dapat mengadakan perjanjian dengan pihak ketiga baik perseorangan atau Badan Hukum Indonesia dan memberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga dengan catatan pihak ketiga harus mendaftarkan permohonan pengajuan haknya (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai) kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota sesuai dengan letak tanah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Surat Izin Pemakaian Tanah yang diterbitkan oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya hanyalah simbol dari Perjanjian antara Pemerintah Kota Surabaya selaku pemegang sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) serta selaku pihak kedua dengan Pemegang Izin Pemakaian Tanah yang seharusnya pemegang Surat Izin Pemakaian Tanah (IPT) dapat mengajukan permohonan sertifikat baik Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai kepada Badan Pertanahan Kota Surabaya untuk melegalkan status hukum dari hak tanah tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya.¹⁷

Sedangkan untuk tanah yang belum bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya tidak berhak menerbitkan dan

¹⁷A. P. Parlindungan, *Op.cit*, hlm :29

menarik uang retribusi dari Izin Pemakaian Tanah (IPT) sebab sebelum diterbitkan sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) maka Pemerintah Kota Surabaya tidak dapat mengadakan perjanjian pemberian hak yang timbul dari Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL).

Berdasarkan data yang dimilikinya menyebutkan setidaknya ada 36 ribu persil warga yang memenuhi syarat tersebut. Sebagian besar berada di Gubeng sebanyak 9.212 persil dan Wonokromo 7.073 persil. Berdasarkan Daftar Inventarisasi Tanah yang dikelola Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya tahun 1996, jumlah total luas tanah yang termasuk dalam Surat Tanah Hijau sebesar 12.421.019,81 meter persegi (m²), meliputi¹⁸:

Tabel 2.

Luas Tanah Yang Termasuk Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Tanah Hijau Tahun 1996

No.	Wilayah Yang Termasuk Izin Pemakaian Tanah (IPT)	Luas Tanah
1.	Surabaya Utara	2.255.990,00 m ²
2.	Surabaya Pusat	2.327.614,30 m ²
3.	Surabaya Selatan	3.106.137,00 m ²
4.	Surabaya Barat	525.780,50 m ²
5.	Surabaya Timur	4.205.498,01 m ²
Total		12.421.019,81 m²

(Sumber: Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Pemanfaatan Tanah I Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, 23 Mei 2016)

Berdasarkan luas tersebut, hampir semua kecamatan di Surabaya memiliki dan terdapat pengajuan Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang sering

¹⁸Data yang diperoleh dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, 26 Mei 2016

disebut dengan masyarakat sekitar “*Surat Tanah Ijo*”. Sedangkan berdasarkan data Badan Pusat Statistik Tahun 2015 Luas wilayahnya seluruhnya kurang lebih 326,36 km² yang terbagi dalam 31 Kecamatan dan 163 Desa/Kelurahan.¹⁹ Hal tersebut juga dapat diperjelas dengan Plot Pemetaan Izin Pemakaian Tanah (IPT) wilayah Surabaya tahun 2016 yang selengkapnyadapat dilihat dalam **Lampiran 2**.

Berdasarkan data yang didapatkan peneliti dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, dari tahun ke tahun terjadi peningkatan Izin Pemakaian Tanah (IPT) Kota Surabaya. Pada Tahun 2016, jumlah total Izin Pemakaian Tanah (IPT) seluruh Surabaya adalah 46.611 yang tersebar di wilayah kecamatan-kecamatan yang ada di Surabaya yang lebih jelasnya dapat dilihat pada **Lampiran 3**.

Pakar Pertanahan Unair, Eman Ramelan menegaskan tanah yang diterbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) secara yuridis formal belum bisa dikatakan milik Pemerintah Kota Surabaya. Pasalnya Pemerintah Kota Surabaya sampai saat ini belum bisa menunjukkan bukti penguasaan tanah berupa sertifikat. Menurutnya, proses sewa tanah tersebut dalam bentuk Izin Pemakaian Tanah (IPT) tidak sah dalam hukum karena obyek dari kekayaan barang milik daerah tersebut yang disewakan tersebut belum jelas status hak atas tanah tersebut. Beliau menyatakan :

“Selama tidak bisa dibuktikan secara hukum, yakni sertifikat sebagai bukti kepemilikan, maka Pemkot tidak punya kuasa atas tanah itu. Pemkot harusnya transparan. Apakah mereka punya bukti (sertifikat) atau tidak. Saya yakin adalah beberapa bagian lahan yang sudah bersertifikat. Apakah lahan itu dari peninggalan Belanda atau Hibah, tetap harus dijelaskan. Kalau memang ada bukti kepemilikan,

¹⁹Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, 2015, *Kota Surabaya Dalam Angka Surabaya City in Figures 2015*, Surabaya;Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, hlm.9

*misalnya eigendom, maka itu bisa dijadikan dasar pengajuan sertifikat. Tapi kalau sama sekali tidak ada dan hanya mengklaim karena telah dimasukan sebagai kekayaan daerah, jelas Pemkot tidak punya kuasa atas lahan itu”.*²⁰

Berdasarkan pemaparan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Prof. Eman Ramelan tidak menyetujui adanya penerbitan Izin Pemakaian Tanah oleh Pemkot Surabaya, yang menurutnya masih terjadi ketidak jelasan status hak dari tanah yang diterbitkan Izin Pemakaian Tanah tersebut.

1) Ditinjau Dari Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan tanah oleh negara telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, yakni terdapat dalam Bab II tentang Ketentuan-Ketentuan Umum Pasal 2 yang berbunyi:

“ Kecuali jika penguasaan atas tanah Negara dengan Undang-Undang atau peraturan lain pada berlakunya Peraturan Pemerintahan ini, telah diserahkan kepada sesuatu Kementrian, Jawatan atau daerah Swatantra, maka penguasaan atas tanah Negara ada pada Menteri Dalam Negeri”

Dari pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa penguasaan tanah Negara dapat diserahkan pada Kemeterian, Jawatan yang dimaksud disini adalah Organisasi suatu Kementerian yang berdiri sendiri²¹, dan Daerah Swantantra atau yang dimaksud sekarang adalah Daerah Kota atau Kabupaten dengan dibawah pengawasan Menteri Dalam Negeri dengan ketentuan lainnya yang terdapat dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara yakni;

²⁰Surat Kabar Surya, *Bukan Milik Pemkot* , Senin, 26 November 2012.

²¹Pasal 1, *Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara*, Lembar Negara Nomor 14 Tahun 1953.

“(1) Di dalam hal pengawasan tersebut dalam Pasal 2 ada pada Menteri Dalam Negeri, maka ia berhak :

- a) Menyerahkan penguasaan itu kepada sesuatu Kementrian atau Jawatan atau Daerah Swatantra untuk keperluan-keperluan tersebut dalam Pasal 4:*
- b) Mengawasi agar supaya tanah Negara tersebut dalam sub a dipergunakan dengan peruntukannya dan bertindak menurut ketentuan tersebut dalam Pasal 8.*

(2) Di dalam pengawasan atas tanah Negara pada waktu mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini telah diserahkan keada suatu Kementrian, Jawatan atau Daerah Swatantra sebagai tersebut dalam Pasal 2, maka Menteri Dalam Negeri pun berhak mengadakan pengawasan terhadap penggunaan atas tanah itu dan bertindak menurut ketentuan dalam Pasal 8”

Jadi Menteri Dalam Negeri berhak menyerahkan penguasaan atas tanah Negara tersebut berdasarkan dengan peruntukan dan sesuai dengan keperluan dari tugas masing masing Kementeria, Jawatan Dan Daerah dan Mengawasi dari ketiganya dalam penggunaan atas tanah tersebut telah sesuai atau tidak. Apabila ternyata penguasaan atas tanah tersebut tidak sesuai dengan peruntukan kepentingan tugasnya dan tidak sesuai untuk menyelenggarakan kepentingan daerahnya maka Menteri Dalam Negeri berhak untuk mencabut penguasaan atas tanah Negara tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara yakni:

“Setelah mendengar pihak yang bersangkutan, Menteri Dalam Negeri berhak mencabut penguasaan atas tanah Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2 dan 3 di dalam hal :

- a. Penyerahan penguasaan itu ternyata keliru atau tidak tepat lagi;*
- b. Luas tanah yang diserahkan penguasaannya itu ternyata sangat melebihi keperluannya;*
- c. Tanah itu tidak dipelihara atau tidak dipergunakan sepertinya.”*

Dari hasil wawancara yang peneliti lakukan kepada pihak Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya menyatakan pihaknya tidak pernah melaporkan baik jumlah dan peruntukan dari Izin Pemakaian Tanah (IPT) tiap tahunnya kepada Kementrian Dalam Negeri²². Sedangkan berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara menjelaskan bahwa tanah-tanah yang harus dalam pengawasan Menteri Dalam Negeri dalam pengelolaan tanah tersebut. Namun pada nyatanya sebagian dari tanah tersebut belum bersertifikat dengan perolehan kekayaan milik daerah yang belum jelas dan bertentangan dengan Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara ini ditetapkan akibat keperluan yang sangat mendesak untuk instansi-instansi pemerintah dalam mengelola pemerintah serta memerlukan lahan-lahan. Untuk keperluan pemerintah, terutama pemerintah daerah maka diterbitkanlah Hak Penguasaan (Beheersrecht).²³

Namun hal ini berbeda dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012, penguasaan tanah tersebut lebih pada untuk mengelola sebagai kekayaan milik daerah yang meskipun dijelaskan pada Pasal 2 perolehannya harus dari perolehan yang sah, namun dalam kenyataannya hal tersebut tidak berlaku untuk tanah yang diklaim sebagai

²²Hasil Wawancara dengan Ibu Linda Novianti selaku Kepala Seksi Pemanfaatan Tanah I Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, 26 Mei 2016.

²³A.P Parlindungan, *Op.cit*.hlm. 59

barang milik daerah yang telah diterbitkannya Izin Pemakaian Tanah di atasnya namun sebagian belum terdapat sertifikat. Jelas hal ini memenuhi kriteria dari Pasal 8 butir (b) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dimana penguasaan tersebut tidak sesuai lagi dengan fungsi diberikannya Hak Penguasaan tersebut untuk pelaksanaan tugas-tugas daerah tersebut. Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang seharusnya merupakan perjanjian atas hak yang timbul dari Hak Pengelolaan seharusnya didaftarkan oleh pihak ketiga ke Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 untuk status hukum yang jelas atas hak tanah. Proses dalam pengajuan permohonan sertifikasi baik Hak Pengelola dan hak yang timbul dari Hak Pengelolaan tersebut tidak sulit asalkan terpenuhinya syarat permohonan pengajuan baik Hak Pengelolaan Atas Tanah oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah yang merupakan satuan kerja pembantu Pemerintah Kota berdasarkan Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977.

Jika berdasarkan Pasal 8 butir (b) menjelaskan bahwasanya Menteri Dalam Negeri dapat mencabut penguasaan atas tanah negara apabila luas tanah yang diserahkan penguasaannya itu ternyata sangat melebihi keperluannya. Berdasarkan data tahun 1996 saja menjelaskan bahwa total luas tanah yang termasuk dalam Izin Pemakaian Tanah atau sering disebut "*Surat Ijo*" sebesar 12.421.019,81 m², sedangkan berdasarkan data Badan Pusat Statistik Tahun 2015 Luas wilayahnya seluruhnya kurang lebih

326,36 km² yang terbagi dalam 31 Kecamatan dan 163 Desa/Kelurahan.²⁴Hingga tahun 2016 sekarang total Izin Pemakaian Tanah (IPT) keseluruhan mencapai 46.661, jelas bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 yang mengatur batas luas tanah yang diberikan yaitu sampai 2000 m². Dan jika lahan sampai dengan 2000 m² maka penerbitan SK pemberian hak atas permohonan yang bersangkutan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, jika tanah diatas 2000 m² maka penerbitan SK pemberian hak dan permohonan berdasarkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional/ Menteri Agraria dan Tata Ruang.²⁵Jelas luas tanah ini jauh melebihi dari ketentuan yang berlaku dan sebagian status tanah yang diklaim sebagai barang milik Pemerintah Kota Surabaya ini belum bersertifikat yang jelas illegal menurut Hukum Pertanahan Indonesia. Konsekuensi dari hal tersebut adalah batal karena hukuksurat keputusan yang diberi Menteri Dalam Negeri mengenai penguasaan atas tanah dan permohonan Hak Pengelolaan Atas Tanah. Namun tidak hanya itu saja, Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan sesuatu hak atas tanah yang berakibat batalnya sertifikat.²⁶

Dapat disimpulkan bahwa Menteri Dalam Negeri berwenang dalam pemberian keputusan dari penguasaan Pemerintah Kota Surabaya atas tanah dan permohonan Hak Pengelolaan, dan berdasarkan pemaparan diatas mengenai penguasaan tanah yang melebihi kapasitasnya dan ketidak

²⁴Badan Pusat Statistik Kota Surabaya , *Op.cit*

²⁵A. P. Parlindungan, *Op.cit*, hlm.22-23

²⁶Pasal 14, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 *tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah*.

sesuaian penggunaan atas tanah tersebut oleh pemkot, serta ketidak sesuaian izin yang dikeluarkan karena belum adanya sertifikasi disebagian tanah yang telah dikeluarkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) maka akibat yang ditimbulkan adalah batal karena hukumnya Izin Pemakaian Tanah (IPT) dan sertifikat Hak Pengelolaan (HPL) oleh Pemerintah Kota Surabaya tersebut karena tidak terpenuhinya baik dari peraturan yang lebih tinggi yakni Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972, dengan kata lain Pemerintah Kota Surabaya tidak memiliki hak atas penguasaan tanah tersebut.

Menurut data yang peneliti dapatkan Badan Pusat Statistik Kota Surabaya yang bersumber dari DinasPertanahan Kota Surabaya berdasarkan permohonan dan pemberian hak atas tanah berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tahun 2014, banyaknya Surat Keputusan Pemberian pada tahun 2011 hingga 2014 adalah :

Tabel 3.
Jumlah Surat Keputusan Pemberian Tahun 2011 s/d 2014

No.	Tahun	Hak Milik	Hak Guna Usaha	Hak Pakai	Total
1.	2011	215	627	3	845
2.	2012	209	1.087	51	1.347
3.	2013	237	834	49	1.119
4.	2014	196	672	22	890
Total Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah 2011 s/d 2014					4.201

(Sumber : Kota Surabaya Dalam Angka 2015 yang bersumber dari Dinas Pertanahan Kota Surabaya (2015:35)

Selengkapnya dapat dilihat pada **Lampiran 4.**

Di tarik kesimpulan dari pemaparan diatas adalah pengajuan permohonan dan pemberian hak atas tanah sangatlah tinggi, namun dapat

terlihat dan dibandingkan dari tahun 2011 hingga 2014 terjadi penurunan permohonan dan pemberian surat keputusan pemberian hak atas tanah di Kota Surabaya. Jika kita bandingkan dengan permohonan Izin Pemakaian Tanah (IPT) diatas tanah yang telah bersertifikat Hak Pengelolaan (HPL) dan yang belum bersertifikat Hak Pengelolaan (HPL) pada tahun 2016 angka yang ditunjukkan sangat jauh berbeda yakni antara 46.661 pemegang Izin Pemakaian Tanah (IPT) dan 890 surat keputusan pemberian hak atas tanah pada tahun 2014. Angka Pemegang Izin Pemakaian Tanah (IPT) tersebut tetap lebih besar apabila jumlah surat keputusan pemberian dikomulasikan mulai tahun 2011 hingga 2014 yang hanya mencapai 4.201 surat.

Pada dasarnya Izin Pemakaian Tanah (IPT) tersebut harus diimbangi dengan pendaftaran kepada Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya atas hak dan status tanah tersebut menurut ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, sebab sebagian tanah yang diatasnya diterbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) tersebut adalah tanah yang statusnya bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL), dimana Izin Pemakaian Tanah tersebut sebenarnya hanyalah Surat Perjanjian antara Pemerintah Kota Surabaya yang merupakan pemegang sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) kepada pihak ketiga yakni pemegang surat Izin Pemakaian Tanah (IPT). Menurut Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan

Serta Pendaftarannya menjelaskan bahwa dari Hak Pengelolaan ini dapat diterbitkan : 1) Hak Milik, 2) Hak Guna Bangunan dan 3) Hak Pakai dan hubungan antara pemegang Hak Pengelolaan dengan penerima Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai tidak putus.²⁷ Namun kondisinya sekarang hal tersebut belum dapat terlaksana dengan sebagian besar tanah dalam penguasaan Pemerintah Kota tersebut belum terdapat sertifikat Hak Pengelolaan dan hanya diterbitkan Izin Pemakaian Tanah tanpa mengajukan permohonan hak atas tanah yang timbul dari Hak Pengelolaan Atas Tanah kepada Badan Pertanahan Nasional atau sekarang disebut sebagai Kementrian Agraria dan Tata Ruang.

Penulis dengan pemaparan diatas dapat menyimpulkan bahwa pemegang Izin Pemakaian Tanah diatas tanah bersertifikat Hak Pengelolaan (HPL) harus mengajukan permohonan hak atas tanah diatas berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai kepada Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya karena pada hakekatnya tanah tersebut hanya dapat dibebani dengan ketiga hak tersebut untuk melegalkan dan menetapkan status hukum atas tanah tersebut dikarenakan Izin Pemakaian Tanah tersebut hanya bagian dari surat perjanjian yang diterbitkan Pemerintah Kota Surabaya selaku pemegang Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) atau selaku pihak kedua, dimana hak atas tanah yang boleh diperoleh oleh pihak ketiga yakni pemegang Izin Pemakaian Tanah (IPT) itu tidak dapat diberikan sendiri oleh pemegang Hak Pengelolaan,

²⁷ A.P Parlindungan, *Op.cit*, hlm. 18

tetapi harus diusulkan kepada Instansi/Pejabat yang berwenang yakni Badan Pertanahan Nasional.

2) Ditinjau Dari Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA)

Berbicara mengenai Hak Pengelolaan maka di dalam Pasal 2 ayat (4)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dinyatakan :

“Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat di kuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidakbertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) telah menjelaskan bahwa hak Menguasai dari Negara ini berasal dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang mencakup bumi, air,ruangangkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) itu berbunyi :

“Bumi, Air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Sedangkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) menyatakan :

“(1) Atas dasar ketentuan dari Pasal 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Atas beberapa pasal diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Hak Pengelolaan yang merupakan hak yang berasal dari Hak Menguasai Negara. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas perkataan “dikuasai” dalam pasal diatas bukanlah berarti untuk “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian untuk memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan Bangsa Indonesia untuk pada tingkatan tertinggi yakni :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.²⁸

Adapun Kekuasaan negara yang dimaksud diatas tersebut mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang telah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai baik perorangan, badan hukum atau instansi dengan dengan suatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa besarnya memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut. Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh.

²⁸Penjelasan Umum Angka II , Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. (Lembar Negara Nomor. 2043).

Dengan Pedoman pada tujuan yang disebutkan diatas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikan dalam pengelolaan kepada suatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan untuk tugasnya masing-masing. Dalam kekuasaan negara atas tanah-tanah tersebut pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan masyarakat-masyarakat hukum.²⁹

Demikian dapat disimpulkan bahwa daerah-daerah otonom ataupun lembaga-lembaga pemerintahan tidak diperbolehkan melakukan wewenang Agraria atau Hak Menguasai Negara (HMN) tanpa didelegasikan oleh instansi pemerintah pusat dan tertuang dalam suatu peraturan tertentu dan menentukan kewenangan mana sajakah yang diserahkan.

Berdasarkan dari hasil wawancara yang dilakukan peneliti kepada salah satu nara sumber menyatakan bahwasanya pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah telah sesuai dengan kewenangan Pemerintah Kota Dalam Mengatur apa saja yang terdapat dalam wilayah otonomnya. Namun jika dikaitkan apakah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah terutama pada Pasal 2 telah menerapkan pengelolaan yang mencerminkan nilai-nilai yang terkandung

²⁹Urip Santoso, 2005, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana: Jakarta, hlm.181

dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) nara sumber dari Dinas Pengelolaan Bangunan Dan Tanah Kota Surabaya menyatakan bahwa hal tersebut belum sesuai dikarenakan dalam pengelolaannya berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.³⁰

Berdasarkan Penjelasan Umum Angka II pada Poin (4) yakni dasar keempat yang diletakkan dalam Pasal 6, yaitu bahwa :

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”

Hal ini merupakan salah satu Asas dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, berdasarkan hal tersebut berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi hal tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali apabila terdapat kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.³¹

Hal diataslah yang seharusnya menjadi pertimbangan bagi Pemerintah Kota Surabaya mengenai pengelolaan barang milik daerah khususnya dalam bidang tanah yang pada kenyataannya terjadi Inkonsistensi Pasal 2

³⁰Hasil Wawancara dengan Ibu Linda Novianti selaku Kepala Seksi Pemanfaatan Tanah I Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, 26 Mei 2016.

³¹Urip Santoso, *Op.Cit* . hlm.183

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tersebut dinamakan penerapan peraturan tersebut tidak dapat diterapkan karena sebagian tanah dengan dibebani Izin Pemakaian Tanah (IPT) yang diklaim sebagai kekayaan milik daerahnya tersebut sebagian belum bersertifikat dan dirasa terdapat kepentingan-kepentingan yang bersifat pribadi dari pemerintah kota yang berimbas pada masyarakat yang tidak dapat merasakan fungsi dari sertifikat dan hak atas tanah dimana hal tersebut berdasarkan hasil wawancara dengan Pak Hadi salah satu pemegang Izin Pemakaian Tanah (IPT) dan selaku orang yang menuntut pelepasan tanah, sebab beliau beralasan bahwa Pemerintah Kota Surabaya tidak bisa menunjukan alas hukum yakni berupa sertifikat Hak Pengelolaan yang menjadi dasar ditariknya uang retribusi. Oleh sebab itu beliau dan warga lain tidak ingin untuk membayar uang retribusi Izin Pemakaian Tanah (IPT) dan menuntut pelepasan tanah menjadi hak milik.³²

Berdasarkan hasil wawancara penulis dapat menganalisis bahwa sebenarnya tuntutan Pak Hadi tersebut memang dapat dilakukan mengingat bahwa perseorangan sebagai pihak ketiga dapat mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah Negara dimana Pak Hadi menuntut pelepasan tanah menjadi hak milik atas tanah yang diperuntukan untuk rumah tinggal di Daerah Pacarkeling dan luasnya kurang dari 2000 m² dan dimana daerah tersebut merupakan pemukiman penduduk yang padat yang dari data Izin Pemegang Tanah tersebut terdapat 265 pemegang Izin

³²Hasil Wawancara dengan salah satu pemegang surat tanah hijau yang bernama Pak.Hadi, 10 April 2016.

Pemakaian Tanah (IPT).³³ Pak Hadi dapat mendaftarkan tanah dengan Hak Milik apabila dapat memenuhi syarat berdasarkan Pasal 8 dan Pasal 9 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Jika tanah yang diajukan pendaftaran Hak Milik tersebut telah berstatuskan Hak Pengelolaan oleh Pemerintah Kota Surabaya maka untuk mendapatkan hak-hak yang timbul dari Hak Pengelolaan itu baik hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai. Pegang Hak Pengelolaan mengadakan suatu perjanjian dengan pemohon hak tersebut, Perjanjian tersebut, disertai gambar tanah oleh Instansi/bersangkutan dikirimkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Tingkat II diteruskan kepada Gubernur Kepala Daerah cq.³⁴Gubernur Kepala Daerah berwenang memberi keputusan mengenai permohonan pemberian hak milik atas tanah Negara dan menerima pelepasan hak milik yang untuk bangunan tidak melebihi 2000 m².³⁵

Menurut Pemaparan diatas tentu saja Pak Hadi dapat melakukan permohonan pemberian hak milik atas tanah Negara dan menerima pelepasan hak milik dikarenakan luas rumah tersebut kurang dari 2000 m²dan harus melakukan perjanjian memohon hak ke Kepala Kantor Pertanahan Tingkat II dan Walikota Kepala Daerah Kota Surabaya

³³Data yang diperoleh dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, 21 Juni 2016

³⁴A. P. Parlindungan, *Op.cit*, hlm.29

³⁵Pasal 2, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang *Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah*

berwenang memberi keputusan mengenai permohonan izin untuk memindahkan hak milik tanpa sesuai dengan peraturan yang berlaku.

D. Solusinya Atas Inkonsistensi Antara Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 Dengan Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dalam Pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)

Adanya obyek kekayaan milik daerah yang telah dikelola dan telah diterbitkannya perjanjian Izin Pemakaian Tanah (IPT) dimana tanah tersebut berstatuskan belum bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) maka Menteri Dalam Negeri dapat melakukan tindakan sesuai dengan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara kepada Pemerintah Kota Surabaya yakni dengan :

“Mencabut penguasaan atas tanah negara”

Hal ini dapat dilakukan berkaitan dengan tidak terpenuhinya poin demi poin ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 dan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

Namun jika ditelaah Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah menyebutkan dalam Pasal 1 bahwa dalam pelaksanaan pelimpahan wewenang pada Gubernur/Bupati/Walikota dalam petunjuk-petunjuk pelaksanaannya harus tetap dilakukan oleh Instansi-Instansi Agraria di daerah berdasarkan peraturan perundang undangan Agraria yang berlaku.

Selanjutnya dalam Bab VI Ketentuan Lain-Lain pada Pasal 13 ayat (2) menetapkan bahwa:

“Surat Keputusan yang melangar ketentuan-ketentuan tersebut pada ayat (1) Pasal ini batal karena hukum, sedang penggunaan dan penguasaan tanah yang bersangkutan adalah pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya sebagai yang dimaksud dalam Undang-Undang No.51 Prp. Tahun 1960 (Lembar Negara 1960 No.158)”

Berdasarkan dari Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 dapat ditarik kesimpulan bahwa Menteri Dalam Negeri dari Inkonsistensi pada Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 dapat dikenakan sanksi yakni mencabut penguasaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Peraturan tersebut batal karena hukum dikarenakan pengelolaan dan penguasaan tanah yang belum bersertifikat tersebut tidak terdapat alas hukum yang menjadi dasar penguasaan dan timbulnya hak atas tanah tersebut.³⁶ Sehingga tanah tersebut dapat dipergunakan sesuai dengan fungsi dan kegunaannya seperti semula atau juga dapat dikembalikan penguasaannya kepada Negara.

Dari hasil wawancara menjelaskan bahwa dengan tidak adanya sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) bukan berarti Pemerintah Kota dan Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya tidak mengelola tanah dan ditelantarkannya, namun dalam hal ini Dinas Bangunan dan Tanah menyatakan mengalami kesulitan untuk proses sertifikasi yang tidak mudah dan memakan waktu yang lama.

³⁶ A. P. Parlindungan. *Op.cit* .hlm. 28

Dengan ini Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya melakukan beberapa upaya yakni :

1. Berupaya melakukan proses sertifikasi dan melakukan permohonan pengajuan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) di Badan Pertanahan Nasional untuk tanah yang statusnya masih belum bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)
2. Membentuk Bidang Sekretariat yang khusus bertugas untuk mengurus proses sertifikasi atas tanah-tanah yang belum diterbitkan sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL).
3. Bidang Pemanfaatan Tanah pemeriksaan lapang dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) kota ;

Tata cara permohonan pengajuan permohonan sertifikasi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) tersebut ke Badan Pertanahan yang berdasarkan Pasal 67 hingga Pasal 75 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 yakni dengan melengkapi syarat-syarat permohonan baik keterangan mengenai pemohon, keterangan mengenai tanah yang meliputi data yuridis serta fisik dan lain-lain. Selanjutnya permohonan diajukan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan/Badan Pertanahan Kota Surabaya yang selanjutnya memeriksa, meneliti kelengkapan dan kebenaran data permohonan Hak Pengelolaan Atas Tanah yang kemudian Kepala Kantor Pertanahan/Badan Pertanahan Kota Surabaya menyampaikan berkas permohonan yang telah memenuhi syarat yang disertai pendapat dan

pertimbangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Provinsi Jawa Timur. Kemudian Kepala Kantor Wilayah Provinsi Jawa Timur mencatat, memeriksa, meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan fisik tanah yang dimohonkan, setelah memenuhi syarat Kepala Kantor Wilayah Provinsi Jawa Timur menyampaikan permohonan tersebut kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang yang disertai pendapat dan pertimbangannya. Selanjutnya setelah berkas permohonan diterima Menteri Agraria dan Tata Ruang mencatat, memeriksa dan meneliti kelengkapan dan kebenaran data dengan memperhatikan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Provinsi Jawa Timur, setelahnya Menteri menerbitkan keputusan pemberian Hak Pengelolaan atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan disertai alasan penolakan.

Menyikapi hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari peran Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional untuk selalu melakukan pengawasan dan bertindak tegas apabila dalam pelaksanaan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah tersebut pelaksanaannya kurang sesuai terutama dalam bidang penguasaan hak atas tanah tidak boleh bertentangan dengan Asas-Asas dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang merupakan Undang-Undang Induk yang harus dijadikan acuan bagi pembentukan Undang-Undang lain yang berkaitan dengan Agraria. Pemerintah Kota Surabaya harus menyesuaikan terhadap peraturan yang lebih rendah dalam hal ini Peraturan Daerah Kota Surabaya yang bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih

tinggi diatasnya yakni Undang-Undang hal ini sesuai dengan asas *lex superior legis inferiori*.





BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Inkonsistensi Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) terjadi disebabkan ketidak sesuaian Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012, Pasal 2 atas perolehan Barang Milik Daerah pada kenyataannya tanah yang diterbitkannya Izin Pemakaian Tanah (IPT) sebagian belum terdapat sertifikat. Hal ini juga memenuhi kriteria dari Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan belum menerapkan pengelolaan yang mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) Penjelasan Umum Angka II karena tidak terdapat pengawasan yang dilakukan Menteri Dalam Negeri dalam penguasaan tanah, ketidak sesuai dengan fungsi diberikannya Hak Penguasaan tersebut dalam pelaksanaan tugas-tugas daerah, luas tanah yang penguasaannya melebihi keperluannya pelaksanaan tugas dari Pemerintah Kota Surabaya.
2. Solusinya dalam Inkonsistensi Antara Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 dengan Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 dan Penjelasan Umum Angka II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) yakni Pemerintah Kota Surabaya harus menyesuaikan

terhadap peraturan yang lebih rendah dalam hal ini Peraturan Daerah Kota Surabaya yang bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya yakni Undang-Undang hal ini sesuai dengan asas *lex superior legis inferiori* dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dan untuk tanah yang belum bersertifikat Hak Pengelolaan, Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah berupaya dengan melakukan permohonan sertifikasi dengan membentuk Bidang Sekretariat serta Bidang Pemanfaatan Tanah.

B. Saran

1. Untuk Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah

Saran yang dapat penulis sampaikan dalam Pengelolaan Tanah dan Bangunan adalah :

- a. Segera mengajukan permohonan penerbitan sertifikat Pengelolaan Atas Tanah (HPL) atas nama Pemerintah Kota Surabaya ke Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan Pasal 67 hingga Pasal 74 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Setelah terbitnya sertifikat Pemegang Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dapat mengadakan perjanjian berupa Izin Pemakaian Tanah atau Bangunan dengan pihak ketiga baik perseorangan atau Badan Hukum Indonesia dan memberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga dengan catatan pihak ketiga harus mendaftarkan permohonan pengajuan haknya (Hak Milik, Hak Guna Bangunan,

dan Hak Pakai) kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota sesuai dengan letak tanah.

- b. Melakukan pengawasan yang ketat dalam menerbitkan Izin Pemakaian Tanah (IPT) dengan mengecek status tanah tersebut telah bersertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) atau tidak. Dan sebaiknya tidak menerbitkan dan menarik uang retribusi untuk tanah yang belum diterbitkan sertifikat Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL).

2. Untuk Pemerintah Kota Surabaya.

Saran yang dapat penulis sampaikan adalah dalam mengeluarkan suatu Peraturan Daerah haruslah mempertimbangkan banyak aspek didalamnya khususnya dalam pembuatan Peraturan Daerah yang didalamnya terdapat aspek Agraria yang seharusnya harus mencerminkan nilai-nilai dan berdasarkan dari asas-asas yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Pemerintah juga dapat segera melakukan kajian kembali terhadap Peraturan Daerah atau *executive review* berdasarkan kewenangan pengawasan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan (otonomi) pemerintahan daerah sehingga peraturan tersebut benar-benar terlaksana dengan baik dan segera mengembalikan tanah-tanah yang tidak berkaitan dalam melaksanakan tugasnya kepada Pemerintah Pusat.

3. Untuk Menteri Dalam Negeri dan Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Saran yang dapat penulis sampaikan adalah melakukan pengawasan terhadap pemerintahan daerah beserta peraturan yang dikeluarkannya, dan memberi sanksi tegas kepada pemerintah daerah yang menyalahgunakan wewenangnya dan segera mendesak pemerintah pusat untuk melakukan Reforma Agraria secepatnya.



DAFTAR PUSTAKA

A. Daftar Buku

- A.P Parlindungan, **Hak Pengelolaan menurut sistem UUPA**, Bandung: Mandar Maju, 1994.
- A.P Parlindungan, **Hak Pengelolaan menurut sistem UUPA Edisi Revisi**, Jakarta: Mandar Maju , 2015
- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, **Kota Surabaya Dalam Angka Surabaya City in Figures 2015**, Surabaya: Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, 2015
- Bagir Manan, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum. 2001.
- Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya Jilid I**, Jakarta: Penerbit Djambatan. 2007.
- Littlejohn, Stephew W. dan Karen A. Foss, **Teori Komunikasi (Theories Of Human Communication)**. Jakarta Selatan : Salemba Humanika, 2012.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, **Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya**, Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- M.Noer Kurniawan, **Kasus pertanahan di atas surat hijau di kota surabaya provinsi jawa timur**, Skripsi, Yogyakarta: STPN Yogyakarta ,2012.
- Pemerintah Kota Batam, **Profil Batam Madani 2004**, Batam; Pemko Batam, 2004
- Sirajuddin, dkk (Ed.), **Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, Malang: Setara Press, 2015.
- Siregar, Doli D, **Manajemen Aset**, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Soemardijono, **Analisis Mengenai Hak Pengelolaan (HPL)**, Jakarta: Penerbit Lembaga Pengkajian Pertanahan (LPP), 2006.
- Steven Santoso, **Pengenaan retribusi oleh pemerintah Kota Surabaya kepada TVRI ditinjau dari perda nomor 1 tahun 1997 tentang izin pemakaian tanah**, Skripsi, Surabaya: Universitas Surabaya, 2013.

Sulistiowati, **Aspek Hukumdan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia**, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2010.

Urip Santoso, **Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah**, Kencana: Jakarta, 2005.

B. Daftar Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak Untuk Keperluan Perusahaan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria..(Lembar Negara Nomor 1960-104)

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Tanah Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftaran.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2010 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah

Sumber Lain:

[http://www.academia.edu/6717339/Keadilan Agraria dalam Kerangka Reforma Agraria](http://www.academia.edu/6717339/Keadilan_Agraria_dalam_Kerangka_Reforma_Agraria), 15 Maret 2015.

<http://www.antarane.ws.com/berita/403345/legislator-konsistensi-diperlukan-dalam-menegakan-hukum>, 25 Maret 2015.

<https://ilmufilsafat.wordpress.com/category/teori-kebenaran-dalam-perspektif-filsafat-ilmu/>, dikutip 5 Februari 2016

<http://ilmuakuntansi.web.id/pengertian-aktiva-menurut-ahli/>, 13 Februari 2016.

<http://kbbi.web.id/undang-2>, dikutip 13 Februari 2016

Kompas, Transisi Agraria dan RUU Pertanahan, Oleh Galih Antreanto, Rabu, 2 Maret 2016

Surat Kabar Surya, Bukan Milik Pemkot , Senin, 26 November 2012